

---

---

## **A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízkere­tirányelv költségmegtérülésének elve**

**Szilágyi János Ede\***

---

Jelen tanulmányban<sup>1</sup> az Európai Unió (EU) *Víz-keretirányelvének*<sup>2</sup> (VKI) 9. cikkében található költségmegtérülés elvének rendszerező elemzését illetve annak magyarországi végrehajtása során fellelhető nehézségeknek a bemutatását kíséreljük meg. Számos kérdés vetődik fel ugyanis a víziközmű-szolgáltatások árazása, többek között annak VKI-vel való megfelelése kapcsán. Tekintettel arra, hogy Magyarországon időközben megkezdődött a *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv*<sup>3</sup> (VGT) soron következő, második verziójának<sup>4</sup> kidolgozása, illetve újabban az Európai Bizottság is kötelezettségzegési eljárást indított egy kapcsolódó ügyben Németország ellen (lásd alább), ezért e kérdések megválaszolása meglehetősen időszerűnek tűnik. De vajon a magyar víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos díjképzésnek meg kell-e egyáltalán felelnie a VKI-nek? A kérdésre adandó választ maga a *víziközmű-szolgáltatási törvény*<sup>5</sup> (Vksztv) adja meg, abban ugyanis egyértelműen meghatározásra kerül, hogy a Vksztv víziközmű-szolgáltatás díjait taglaló 62. §-a a VKI 9. cikk (1) bekezdésének való megfelelést szolgálja.<sup>6</sup> A válasz tehát határozott igen. Ezt követően viszont indokolt feltenni az ebből következő kérdést, nevezetesen, hogy a VKI, és különösen annak 9. § (1) bekezdése milyen

---

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

<sup>1</sup> A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. A kézirat lezárásának ideje: 2014. március 15.

<sup>2</sup> A Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (HL L 327., 2000.12.22., 1. o.). Lásd Szilágyi János Ede: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 133-140. o.; Szilágyi: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica (PUMSJP)*, 2012/30 (2), 580-592. o.; Farkas Csamangó Erika: A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 2003; Miklós László: A vízvédelem szabályozása, in: *A környezetjog alapjai* (szerk.: Miklós László), Szeged, SZTE ÁJK – JATEPress, 2011, 75-81. o.

<sup>3</sup> VGT, 2010. április. Kihirdetéséről: 1042/2012. Korm. határozat.

<sup>4</sup> A második VGT-t 2015.12.22-ig kell elkészíteni; lásd *A Vízyűjtő-gazdálkodási terv felülvizsgálatának ütemterve és munkaprogramja 2013-2015*, Vitaanyag, forrás (2014.02.09.): [http://www.vizeink.hu/files/VGT2\\_utemterv\\_munkaprogram%20vitaanyag.pdf](http://www.vizeink.hu/files/VGT2_utemterv_munkaprogram%20vitaanyag.pdf)

<sup>5</sup> 2011. évi CCIX. tv a víziközmű-szolgáltatásról.

<sup>6</sup> Vksztv 88. § (1) bek.

követelményeket fogalmaz meg a tagállamok szabályozásával szemben? Ennek megfelelően, jelen tanulmányban a VKI vízszolgáltatások fogalmára illetve költségmegtérülés elvére vonatkozó előírásainak értékelését követően, a magyar Vksztv kapcsolódó előírásait elemezzük.

A VKI részletes elemzésétől jelen munkánkban eltekintünk, megtettük azt már korábbi írásainkban. E részben pusztán annyit jegyeznék meg, hogy a VKI legfőbb célja a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérése, a vízkörforgás alapvető törvényszerűségeire figyelemmel bíró, integratív, mennyiségi és minőségi aspektusokra egyidőben tekintettel lévő, vízgyűjtő területeken alapuló vízgazdálkodással. A cél elérésére szolgáló elsődlegesen 2015-re tervezett határidőt meghatározott esetekben ki lehet tolni. E hosszabbítás végső határideje 2027; kivételesen pedig, azon víztestek esetében, „*ahol a természeti viszonyok olyanok, hogy a célkitűzések nem érhetők el ezen az időtartamon belül*”, vagyis 2027-ig, a tagállamok eltekinthetnek a célkitűzések teljesítése alól.<sup>7</sup> A cél megvalósítására hivatott *magyar Vízgyűjtő-gazdálkodási terv* kidolgozására 2010-ben került sor. Ezt a VGT-t az Európai Bizottság időközben megvizsgálta az *Európai Unió vízstratégiájának* (továbbiakban: BP)<sup>8</sup> készítési folyamatában. A BP készítésének folyamatában ugyanis, az EU Bizottság ország specifikus ajánlásokat is megfogalmazott a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek intézkedési programjainak hatékony megvalósítása érdekében. *Magyarország* esetében például a munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokra is felhívta a figyelmet, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokoltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.<sup>9</sup>

## 1. A VKI vízszolgáltatások fogalma és annak magyar értelmezése

A VKI integratív, a vízkörforgás egészére kiterjedő koncepcióra alapozva épül fel. Általánosságban a VKI szabályozásának közvetlen tárgyát a vízkörforgáshoz kapcsolódó, „*emberi tevékenységekre*” vonatkozó kategória képezi. E *tágabb kategóriához* képest (vagyis, amely kategória mindenféle emberi tevékenységet magába foglal, függetlenül annak hatásától a vizek állapotára) a VKI az *emberi tevékenységek szűkebb köreire*, nevezetesen az ún. „*vízhasználatokra*”, illetve az ezekhez képest is szűkebb – témánk szempontjából releváns – ún. „*vízszolgáltatásokra*” speciális szabályokat állapít meg.

A VKI fogalom-meghatározása alapján *vízszolgáltatásnak* minősül minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára (ad 1) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását, továbbá (ad 2) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe

<sup>7</sup> VKI 4. cikk (1) és (4) bek.

<sup>8</sup> Európai Bizottság: COM(2012) 673 final, Brüsszel, 2012.11.14. Lásd Szilágyi: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *PUMSJP*, 2013/31, 475-497. o.

<sup>9</sup> Lásd Európai Bizottság: SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, 2012.11.14., 3. o.

bocsátják ki.<sup>10</sup> A VKI a vízszolgáltatások fogalmi meghatározásából kiindulva adja meg a *vízhasználat* definícióját, amely értelmében a vízhasználat magában foglalja a vízszolgáltatásokat valamint bármely (a VKI 5. cikke illetve a II. melléklete által meghatározott) egyéb (emberi) tevékenységeket is, amelyek *jelentős hatással vannak a víz állapotára*.<sup>11</sup> A három fogalmi kör – nevezetesen: emberi tevékenység, vízhasználat, vízszolgáltatás – értelmezésében alapvető fontossága van az Európai Bizottság által kiadott *Közösségi végrehajtási stratégiának*<sup>12</sup> (továbbiakban: WATECO). A WATECO a *vízszolgáltatásokra* úgy tekint, mint egy közvetítőre a víz, mint természeti erőforrás illetve a vízhasználatok között, és a WATECO készítőinek értelmezése alapján e vízszolgáltatás lehet mind köz-, mind pedig magánszolgáltatás is. A vízszolgáltatás fogalmának egyfajta szűkítéseként is felfogható ua., hogy a vízszolgáltatások fogalmi elemének tekintik a víz állapotára bíró jelentős hatást.<sup>13</sup> A *vízhasználatok* kapcsán a WATECO felhívja a figyelmet arra, hogy a VKI nem ad kimerítő jellegű felsorolást azok eseteire (lényegében semmilyen számbavétel nincs), pusztán a jelentős hatást írja elő. A WATECO ua. ilyenként tekint tipikusan a hajózásra, a vízenergia termelésre, és egyéb háztartási, mezőgazdasági és ipari tevékenységekre.<sup>14</sup>

A VKI fogalom-meghatározása alapján a *magyar VGT* készítésében résztvevő szakemberek nekikezdték a vízszolgáltatások kategóriájának értelmezéséhez és a szükséges kategorizációhoz. A VGT-hez készült egyik *háttér tanulmány*<sup>15</sup> a vízszolgáltatások körébe javasolja feltüntetni (a) a közüzemi (háztartási, ipari, mezőgazdaság) vízellátást és szennyvízelvezetés-tisztítást, (b) a mezőgazdasági vízszolgáltatásokat (öntözés, halastó), (c) az ipari saját kutas vízszolgáltatást, (d) a közvetlen élővízbe bocsátást, (e) a vízienergia-termelést (a WATECO ezt a vízhasználatoknál nevesítette), (f) a gazdasági célú tározást, duzzasztást, (g) a termál-vízhasznosítást, és (h) a belvízelvezetést. E háttér tanulmány által javasolt lista „a VKI értelmezésétől annyiban tér el, hogy a közcélú vízhasználatokat nem vonja be a szolgáltatási körbe (pl. árvízvédelem, belterületi vízrendezés, csapadékvíz-elvezetés, tározás, ökológiai célú duzzasztás VKI céljainak eléréséért).”<sup>16</sup>

A VGT – a fenti hatástanulmány megállapításaira tekintettel – a *vízhasználatok* vonatkozásában végül két csoportot is kialakított (a VGT egyébiránt – megítélésünk szerint a VKI szóhasználatától eltérve, tehát helytelenül – szolgáltatásokként definiálja mindkét csoportot). Egyrészt elkülönítette azon `szolgáltatások` körét (megítélésünk szerint helyesen ezt a kategóriát *vízhasználatként kellett volna*

<sup>10</sup> VKI 2. cikk 38. pont.

<sup>11</sup> VKI 2. cikk 39. pont.

<sup>12</sup> European Commission: *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, Guidance no 1, Produced by Working Group 2.6, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 73-76. o.

<sup>13</sup> WATECO 73-74. o.

<sup>14</sup> WATECO 75. o.

<sup>15</sup> Burger Ferenc et al: *A vízszolgáltatásokkal kapcsolatosan fennálló költségviszonyok és a ráfordítások értékelése*, Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, [-], ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, [2009], 12-16. o.

<sup>16</sup> Burger et al: i.m. 16. o.

*feltűntetni*), nevezetesen azon *„nem gazdasági, közösségi szolgáltatások”* körét, amelyeknél *„nem lehatárolhatók a fogyasztók*, és a szolgáltatóknak ennél fogva *nincs szerződéses kapcsolata* a kedvezményezettekkel. A VGT megállapítása szerint e szolgáltatások természetükből adódóan nem alkalmasak – a jelen tanulmány későbbi részében elemzett – teljes költségmegtérülés elvének érvényesítésére. E szolgáltatások indikatív listájában nevesítésre kerül az árvízvédekezés, a vízvédelem, a belvízvédekezés (belvízgazdálkodás), folyó- és tószabályozás, rekreáció, valamint a vízelosztás és vízkormányzás.<sup>17</sup> Ezzel szemben a VGT *„vízszolgáltatásként”* nevesíti azon vízhasználatok körét, amelynél a meghatározható *„szolgáltatók szerződéses kapcsolatban állnak a fogyasztókkal* és azok a szolgáltatásért cserébe díjat fizetnek. A VGT e szolgáltatások esetében tartja szükségesnek és kívánatosnak a teljes költségmegtérülés elvének érvényesítését. A VGT ilyenként nevesíti az ivó- és ipari vízellátást, a szennyvízelvezetést és -tisztítást, a mezőgazdasági vízszolgáltatásokat (öntözést és halastavi gazdálkodást), és a vízenergia termelést (utóbbi esetkorre a később ismertetésre kerülő C-525/12. számú ügy miatt tartjuk fontosnak felhívni a figyelmet, ui. az EU Bizottság Németország kapcsán – több más mellett – kifogásolta azt is, hogy a vízenergia termelést nem vonta a vízszolgáltatások körébe!).<sup>18</sup> A VGT egyébiránt nem zárja ki a két vízhasználati kör (a VGT szóhasználatával szolgáltatás) közötti átfedést sem; példaként hozza a többcélú rendszereket (mint amilyenek a mezőgazdasági öntözésre és a belvízelvezetésre is használt csatornák), ahol a költségmegtérülés elvének érvényesítését ott és olyan mértékben tartja lehetségesnek, ahol mérhető vízszolgáltatás kapcsolódik a rendszerhez. A két vízhasználat (a VGT szóhasználatával szolgáltatás) közötti megkülönböztetés lényege, hogy *„a közösségi szolgáltatásokat részben meg lehet fizettetni az érintettekkel, törekedni kell az önfinanszírozás növelésére (pl. belvízvédekezés, érdekeltségi hozzájárulás), vagy a környezeti, erőforrás költségek figyelembe vételére a döntések során és gazdasági ösztönzőket, környezeti adókat, díjakat alkalmazni, mindezt annak érdekében, hogy a VKI céljai megvalósuljanak. Nem kell azonban (a közösségi szolgáltatások esetén) a pénzügyi költségmegtérülés elvét közvetlen módon, és teljes mértékben érvényesíteni az érintettek felé.”*<sup>19</sup>

Jogszabályi formában a magyar jogalkotó a vízszolgáltatások illetve a vízhasználat fogalmát meghatározta mind a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló kormányrendeletben,<sup>20</sup> mind pedig a vízgazdálkodásról szóló törvényben<sup>21</sup> (Vgtv). Utóbbi a – VKI-tól részben eltérve – némileg más fogalmi

<sup>17</sup> VGT 254. o.

<sup>18</sup> VGT 254. o.

<sup>19</sup> VGT 254-255. o.

<sup>20</sup> 221/2004. Korm. rendelet 2. § q) és r) pontja lényegében a VKI fogalmait átemelve határozza meg a *„vízszolgáltatások és a vízhasználat* fogalmát.

<sup>21</sup> 1995:LVII. tv 1. mel. 23. (vízhasználat), 31. pont (vízszolgáltatások). Lásd a melléklet 41. pontját a mezőgazdasági vízszolgáltatásokról, amelyet egy 2012. évi törvény iktatott be, s amely – megítélésünk szerint – szintén megfeleltethető a VKI vízszolgáltatás fogalmának; v.ö. *Csibi Andrea* megállapításait: *Csibi Andrea: Az Európai Unió Víz Keretirányelve által előírt költségmegtérülés elvének magyarországi végrehajtása...*, TDK dolgozat, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 48-49. o.

alapon határozza meg mind a vízhasználat, mind a vízszolgáltatások fogalmát. A vízhasználat kapcsán – mintegy állást foglalva a jelentős hatás kérdésében – azon tevékenységeket sorolja ide, amelyeknek „következménye a víz lefolyási, áramlási viszonyainak, mennyiségének, minőségének, továbbá a medrének, partjának a víz hasznosítása érdekében való befolyásolása”.<sup>22</sup> A vízszolgáltatások fogalmát a VKI-hez képest a Vgtv némileg szűkítve (tudniillik az állam illetve az önkormányzatok közfeladataira használva), a következő meghatározást adja: „*az állam, illetve a helyi önkormányzatok közfeladataival összefüggő, különösen a vízigények kielégítésére, a szennyvizek elvezetésére, illetőleg a használt vizek ártalommentes elhelyezésére, a vízkészletek védelmére irányuló közfeladatok, különösen (a) a felszíni vagy felszín alatti víz kitermelése, duzzasztása, tárolása, kezelése és elosztása, (b) a szennyvíz összegyűjtése és kezelése, amelyet ezt követően a felszíni vizekbe juttatnak*”.<sup>23</sup> Különösen az utóbbi fogalom kapcsán érdemes hangsúlyozni, hogy bár az értelmezést segítő, azonban a VKI fogalom-meghatározását – megítélésünk szerint – indokolatlanul szűkítő meghatározást takar.

A vízhasználat illetve a vízszolgáltatások fogalmának tagállami értelmezése különösen jelentősnek tekinthető abból a szempontból, hogy az Európai Unió Bizottsága Németország ellen nyújtott be keresetet<sup>24</sup> a vízszolgáltatások értelmezésének illetve a költségmegtérülés elve érvényesítésének kérdéseiben. Tekintettel arra, hogy az ügy a költségmegtérülés elvét is érdemben érinti, ezért annak bemutatására a VKI 9. cikkének elemzése kapcsán térünk ki.

## 2. A VKI költségmegtérülés elvének értelmezése

1. A költségmegtérülés elvének hatálya. A költségmegtérülés elvével (*principle of recovery of costs*) kapcsolatos rendelkezéseket a VKI 9. cikke tartalmazza. Ennek kapcsán elsőként tisztázandó kérdés, hogy a VKI hatálya alá tartozó emberi tevékenységek közül melyik vonatkozásában kell érvényre juttatni a VKI 9. cikkében megfogalmazottakat. A VKI 9. cikkében található rendelkezések első olvasatra pusztán a vízszolgáltatásokra alkalmazandók. A WATECO készítői – és magunk részéről osztjuk a VKI nyelvtani értelmezésén alapuló következtetésüket – azonban felhívják a figyelmet arra, hogy a VKI 9. cikke valójában a vízszolgáltatásoknál szélesebb körre állapítanak meg kötelezettségeket, lényegében a vízhasználatok vonatkozásában.<sup>25</sup> Igaz ugyanis, hogy a 9. cikk (1) bekezdésének első mondata arra hívja fel a tagállamokat, hogy vegyék figyelembe a vízszolgáltatások (költség)megtérülésének elvét, azonban ugyanezen cikk ugyanezen bekezdésének második mondata immáron arra kötelezi a tagállamokat, hogy a vízszolgáltatások költségeinek megtérülése érdekében *biztosítsák ehhez a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását*. A VKI 9. cikkének alkalmazása

<sup>22</sup> Vgtv 1. melléklet 23. pont.

<sup>23</sup> Vgtv 1. melléklet 31. pont.

<sup>24</sup> C-525/12. sz. ügy: 2012. november 19.-én benyújtott kereset — Európai Bizottság kontra Németország (HL C 26., 2013.1.26., 35. o.).

<sup>25</sup> WATECO 75. o.

során tehát mintegy összekapcsolódnak a vízhasználatok a vízszolgáltatásokkal. A WATECO hivatkozott példája szerint a felszíni illetve a felszín alatti vizek diffúz szennyezése nem minősül vízszolgáltatásnak a VKI 2. cikkében meghatározott fogalmak alapján. Ugyanakkor, amennyiben jelentős hatást gyakorol a vizek állapotára, vízhasználatnak minősül, ami miatt pedig a vízhasználónak megfelelőképpen hozzá kellene járulnia a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez (pl. a vízkezelés költségeihez). Ezen hozzájárulásnak a VKI 9. cikk (1) bek. értelmében a VKI III. melléklete szerint végzett gazdasági elemzésen kell alapulnia figyelembe véve a szennyező fizet elvét.<sup>26</sup>

**2. Szennyező fizet elve és a költségmegtérülés elve.** A VKI 9. cikke alapján a költségmegtérülés elvével szoros összefüggésben áll a szennyező fizet elve. A jogirodalomban elterjedt értelmezés alapján<sup>27</sup> a *szennyező fizet elv* (illetve a *használó fizet elv*) a *felelősség elvénél* átfogóbb kategóriát jelent, ugyanis nem pusztán a jogellenes magatartásokra terjed ki, de magában foglalja a jogszerű tevékenységeket is és az azok kapcsán igénybe vehető gazdasági szabályozást is. A Vksztv maga is külön nevesíti alapelvei között a szennyező fizet elvét. Ezen meghatározás értelmében „a víziközmű-szolgáltatás pénzügyi, gazdasági és jogi feltételrendszerét olyan módon kell kialakítani, hogy amennyiben megállapítható a szennyező személye, úgy az általa okozott környezeti terhelés költségeit ő térítse meg”.<sup>28</sup> A szennyező fizet elvét mindezekből kiindulva úgy is tekinthetjük, hogy amíg a költségmegtérülés elve azt határozza meg, hogy *milyen költségeket* kell megtéríteni a vizek használata kapcsán, addig a szennyező fizet elv arról rendelkezik, hogy a *költségeket kinek kell viselnie*.

3. A költségmegtérülés elvének tartalma és az elv egyes elemei. A VKI 9. cikk (1) bekezdése<sup>29</sup> a költségmegtérülés tartalma kapcsán – amely megítélésünk szerint szorosan kapcsolódik a nemzetközi irodalomban a víz értékével (*valuing water*) foglalkozó tudományos koncepciókhoz – a következőket állapítja meg: „tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket”. A VKI fogalom-meghatározásához a magyar VGT a következő summás magyarázatot fűzi: „A VKI költségmegtérülésre vonatkozó elvárása három szempontra terjed ki. A [a] fizikai infrastruktúra fenntartható használata mellett [b] a szolgáltatás által okozott környezeti minőség romlás költségének visszapótlása és [c] a szűkösen rendelkezésre álló vízkészletek esetében a többi vízhasználat értékteremtő

<sup>26</sup> WATECO 74-75. o.

<sup>27</sup> Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 90. o.; V.ö. Bándi Gyula: A `szennyező fizet` elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei, in: *Nyugat-európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében* (szerk.: Margitán Éva – Kisfaludi András), ELTE-ÁJK, Budapest (Budapest) 1994, 136-162. o.; Belényesi Pál: A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében, *Gazdaság és Jog*, (2011) 4, 20-24. o., Csák Csilla: Thoughts about the problems of the enforcement of the `polluter pays` principle, *European Integration Studies*, 9 (2011) 1, 27-40. o.; etc.

<sup>28</sup> Vksztv 1. § e) pont.

<sup>29</sup> V.ö. a VKI preambulum (38) bek.

képességétől elmaradó használatoknál a készlet költség megfizettetése.<sup>30</sup> A költségmegtérülése elve vonatkozásában a fenti magyarázat (hasonlóan a WATECO dokumentumhoz<sup>31</sup>) három költségelemet emel ki, amelyeket a vonatkozó szakirodalom a következőképpen nevesít: a *teljes gazdasági költség* (*economic costs*) kiterjedő költségmegtérülés elve magában foglalja a pénzügyi költségeket (*financial costs*) és az ún. külső költségeket, amely utóbbi további két elemből áll, a környezeti költségekből (*environmental costs*) és a készletköltségekből (*resource costs*).<sup>32</sup>

3.1. A különböző költségelemek közül a legmegfoghatóbbnak a tőkeköltségből (vagyis pl. beruházási, értékcsökkenési költségekből), a működési és fenntartási, az adminisztratív továbbá az egyéb költségekből (pl. az olyan mezőgazdasági termelési kiesésből származó költségek, amelyek bizonyos vízvédelmi-területek létrehozásával járnak) álló *pénzügyi költség* tűnik.<sup>33</sup> A pénzügyi költség – Magyarországon is – szoros kapcsolatban áll az árképzéssel. A tanulmány későbbi részében a Vksztv vonatkozásában az árképzéssel, az azt befolyásoló tényezőkkel még részleteiben foglalkozunk.

A pénzügyi költségekhez képest a külső költségek meghatározása jóval több vitára ad(hat) okot, ugyanakkor fontos kiemelni azt, hogy a pénzügyi költségek is tartalmaz(hat)nak bizonyos – ezáltal *belsővé tett* – *külső* (környezeti- illetve készlet-) költségeket is (pl. vízkészlet járulék, vízterhelési díj, szennyvíz bírság).<sup>34</sup>

3.2. A *külső költségek* részét képezi a – *környezeti szolgáltatások* (*ecosystem services*) koncepciójával összefüggő – *környezeti költség* (ezen belül megkülönböztethető a vízhez kapcsolódó és a nem-vízhez kapcsolódó környezeti költség<sup>35</sup>), amely pedig szorosan összefügg az olyan külső (extern) költségekkel, amelyek a környezeti károkhoz illetve a nem árazott jóléti értékelemekhez kötődnek.<sup>36</sup> A VGT egyik háttér tanulmánya a környezeti költségekre vonatkozó közgazdaságtani elméleteket a következőkben summázza: „A környezeti költség azon károkat jelenti, amit az egyes vízhasználatok okoznak a vízi környezetben és az ökoszisztémának, valamint a vízhasználóknak. Az eddigiekben nem alakult ki a konszenzus a környezeti költségek kezelésével, számszerűsítésével kapcsolatban... Van olyan vélemény, – főleg elméleti közgazdászok képviselik – hogy a teljes helyreállítási költség tekinthető környezeti költségnek. Azonban ezt a vízárakban érvényesíteni lehetetlen, sok esetben megengedhetetlenül nagy terhet okozna. A legelfogadottabb álláspont szerint a környezeti költségnek tekinthető minden olyan intézkedés költsége, ami jelenlegi helyzetből kiindulva a környezeti célok, azaz a vizek jó állapotának (illetve a jó ökológiai potenciálnak) az elérését szolgálja. Ez a környezeti költség akkor nulla lesz, ha a célok teljesülnek... Amennyiben megvalósul a megfelelő szennyvíztisztítás és az elegendő a vizek jó állapotának

<sup>30</sup> VGT 253. o.

<sup>31</sup> WATECO 116. o.

<sup>32</sup> Burger et al: i.m. 16. o.

<sup>33</sup> A pénzügyi költség egyes költségelemeinek magyarázatáról lásd WATECO 118. o.

<sup>34</sup> Burger et al: i.m. 16-17. o.

<sup>35</sup> WATECO 117. o.

<sup>36</sup> WATECO 121., 123. o.; és Burger et al: i.m. 17. o.

elérésére, akkor a vízárakban ez mind internalizált külső költség – pénzügyi költség – jelentkezik. Nem érdemes és nem is célszerű olyan mesterséges környezeti költséget érvényesíteni az árban, ami jobban növeli az árakat, mint amennyire a VKI céljainak elérése indokolja. Csak olyan megoldás célszerű, amely elősegíti a VKI intézkedések megvalósítását, és nem gátolja a finanszírozást. Olyan környezeti adó bevezetése azonban szükséges lehet, amely közvetlenül az intézkedések, a közüzemek esetében a szennyvízprogram, esetlegesen a VGT-ben szereplő kiegészítő intézkedések, az ivóvízminőség-javító program finanszírozását szolgálja.<sup>37</sup> A környezeti költségek magyarországi megjelenítőjeként a környezetterhelési díj (nevezetesen a víz- és a talajterhelési díj), valamint a szennyvíz- és csatornabírság tekinthetők.<sup>38</sup>

A VGT készítésének illetve elfogadásának idején a külső költségek becsatornázására hivatott intézmények magyarországi rendszere kapcsán több tanulmány is változtatásokat fogalmazott meg annak érdekében, hogy ezen intézmények hatékonyabban működhessenek (mindamellett, hogy a korábbi díjakat és bírságokat javasolják fenntartani).<sup>39</sup> A vonatkozó tanulmányok javaslataiból több is átkerült a VGT-be. A VGT környezeti költségekkel összefüggő észrevételei közül mindazonáltal kiemelendő még a talajterhelési díj kapcsán megfogalmazott azon felvetés, amely szerint a díj mértékét növelni kellene annak értelmében, hogy az ténylegesen is ösztönözzön a csatornarendszerre való rákötésre.<sup>40</sup> A külső költségekhez kapcsolódó problémákkal a VGT elfogadását követően a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) vízstratégiája is foglalkozik. A dokumentum ráerősít a VGT-ben<sup>41</sup> is megfogalmazott kritikára, amely szerint a korábban célhoz kötött költségvetési bevételt képező vízterhelési díj és hasonlóképpen a (készletköltségeket fedezni hivatott) vízkészletjárulék „a vízhez kapcsolódó feladatok ellátását szolgálták, ma viszont `felolvadnak` a központi költségvetésben.”<sup>42</sup>

A VGT elfogadását követően a környezeti költségek becsatornázását szolgáló jogszabályok többször is változtak. A változások közül magunk részéről a környezetterhelési díjak közé tartozó talajterhelési díj mértékének változását tartjuk fontosnak kiemelni. A talajterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem köt rá és (helyette pusztán) szennyvízelhelyezést alkalmaz. A talajterhelési díj egységdíjának mértéke (amelyet a szolgáltatott vízre vonatkozóan kell alkalmazni) 2012. február 1. napjától a korábbi 120 Ft/m<sup>3</sup>-ről) 1200 Ft/m<sup>3</sup>-re növekedett, amely pontosan

<sup>37</sup> Burger et al: i.m. 23. o.

<sup>38</sup> Szilágyi: *Vízjog* 211-212. o.

<sup>39</sup> Burger et al: i.m. 8-9. o.; Mozsgai Katalin – Nagy István – Rákosi Judit: *Az alapintézkedések részletes ismertetése*, VGT 5/4. függelék, Budapest, ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, 2009.03.31., 30. o., forrás (2014.02.09.): [www.vizeink.hu/files/vizeink.hu\\_0060.pdf](http://www.vizeink.hu/files/vizeink.hu_0060.pdf) és Rákosi – Mozsgai: *A Vízyűjtő-gazdálkodási Terv megvalósításának gazdasági feltételrendszere*. [2008], 10. o., forrás (2014.03.28.): <http://oko-zrt.hu/images/okolet/ny2.pdf>

<sup>40</sup> VGT 266. o.

<sup>41</sup> VGT 266. o.

<sup>42</sup> Somlyódy László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, Köztisztviselői Stratégiai programok, Budapest, MTA, 2011, 43. és 297. o.



tízszeres emelkedésnek számít.<sup>43</sup> A díjtétel növekedése egyértelműen arra ösztönzi a kibocsátókat, hogy a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára kössenek rá. Megítélésünk szerint érdemi előrelépés nem történt a vízterhelési díj vonatkozásában, amelynek kapcsán a VGT-ben és kapcsolódó tanulmányokban felvetett javaslatok közül többet megfontolandónak tartunk a hatályos rendszer vonatkozásában is.

3.3. A külső költségek másik részlemét kitevő, a *vízkezelések védelmével összefüggő költségek*, vagyis *készletköltségek* (szokás még erőforrás költségeknek is nevezni ezeket) meghatározása szintén számos nehézséget vet fel. A WATECO dokumentum meghatározása szerint a készletköltségek azon elszalasztott lehetőségek költsége, amelyet más használatok kénytelenek elviselni a készleteknek a természetes visszapótlódásnál nagyobb mértékű kimerülése következtében (ebből következően a készletköltség szoros összefüggésben van a túlzott vízkivétellel).<sup>44</sup> A VGT egy vonatkozó háttér tanulmánya felhívja a figyelmet arra, hogy a készletköltség kapcsán a vízkezeléssel való központi gazdálkodás költségei (pl. monitoring, szennyezések ellenőrzése, vízkivétel engedélyezése) relatíve jól megállapíthatók és ezáltal a vízszolgáltatások árába beépíthetők (példaként hivatkozza Magyarországot és az Egyesület Királyságot). Ezen túl azonban a magyar tanulmány készítésének idején a készletköltségek meghatározásához alkalmazható nemzetközi tapasztalatok nem állnak rendelkezésre. A magyar tanulmány nem tartja célszerűnek e költség megjelenítését az árképzésben azon esetben, amikor elegendő vízkezelés áll lehetőségre minden vízhasználat igényeinek a kielégítésére. Ezzel szemben ahol a vízkezelések nem elégségesek minden igény kielégítéséhez ott viszont szükségesnek tekinti.<sup>45</sup>

Magyarországon a készletköltségek megjelenítését elsődlegesen a *vízkezelés járulék*<sup>46</sup> szolgálja. Maga a VGT a járulék kapcsán megállapítja, hogy mivel az a vízkivétel költségének elhanyagolható hányadát képezi, ezért annak „általános víztakarékossági hatása mérsékelt”.<sup>47</sup> Ehhez képest a MTA vízstratégiája némileg keményebben fogalmaz (tudniillik, hogy a vízkezelés járulék nem ösztönöz takarékosagra),<sup>48</sup> a MTA egyik intézetének tanulmánya pedig egyenesen azt állapítja meg, készletköltséget a jelenlegi szabályozás nem ismeri, mivel a tanulmány készítői szerint a vízgazdálkodás keretei között alkalmazott vízkezelés járulék nem tükrözi az igénybe vett készlet tényleges szűkösségét.<sup>49</sup> A helyzet javítása érdekében mind a VGT, mind annak háttér tanulmányai megfogalmaznak előremutató javaslatokat. Előjáróban a VGT leszögezi: a vízkezelés járulék kapcsán különösen fontos, hogy betartható jogszabály szülessen,

<sup>43</sup> Lásd: 2003:LXXXIX. tv. 11-12. §, 270/2003. Korm. rend.

<sup>44</sup> WATECO 120. o.

<sup>45</sup> Burger et al: i.m. 24-25. o.

<sup>46</sup> Vgtv 15/A-15/E. § és 43/1999. KHVM rendelet.

<sup>47</sup> VGT 266. o.

<sup>48</sup> Somlyódy: i.m. 141. o.

<sup>49</sup> Koskócsics Éva – Ungvári Gábor: Áttekintés a magyar vízközmű-ágazatról, in: *Verseny és szabályozás 2010* (szerk.: Kiss Ferenc – Nagy Csongor – Valentiny Pál), Budapest, MTA KTI, 2011, 306-307. o.

továbbá az is, hogy határozottan fellépjenek az illegális vízhasználattal szemben. Mindezek mellett a VGT további differenciálást sürget, illetve a jelenlegi szabályozás újragondolását mind az egyes tevékenységek közötti elosztást, mind az egyes területek közötti megkülönböztetést, mind a vízbő- illetve vízszűke-időszakok elhatárolását illetően.<sup>50</sup> Magunk részéről – tekintettel az Európai Bizottság által kezdeményezett német-ügyre – érdemesnek tartanánk újraértékelni a mentességek rendszerét. Kérdéses ugyanis, hogy bizonyos vízhasználatok, vízszolgáltatások kapcsán (pl. mezőgazdasági öntözés) nem-e léptük túl a mérlegelési szabadságnak azt a keretét, amelyet a VKI biztosított a tagállamok számára. Ennek megítélése végett a következőkben a költségmegtérülés elvével kapcsolatos tagállami mérlegelési lehetőségekkel foglalkozunk.

**4. A tagállamok mérlegelési lehetőségei a költségmegtérülés elvének alkalmazása kapcsán.** Fontos hangsúlyozni, hogy a VKI többféle kivételi, mérlegelési lehetőséget is ismer a szabályozásának főbb előírásai alól ill. kapcsán (a VKI-vel kapcsolatban megfogalmazott kritikák egyik eleme éppen a mentesülések túlzott lehetősége<sup>51</sup>). Jelen pontban csak a 9. cikkre, vagyis a költségmegtérülés elvére koncentráltan, annak speciális mérlegelési lehetőségeire fókuszálva foglalkozunk a VKI előírásaival. Elsőként megemlítendő, hogy a 9. cikk (1) bekezdése rendelkezik egy határidőről, nevezetesen: „a tagállamok 2010-ig biztosítják, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika biztosítson megfelelő készletet a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják...”. Ennek a határidőnek a magyar szakirodalomban van egy olyan olvasata, amely szerint e szabály nem a 9. cikkben részletezett árpolitika bevezetéséről rendelkezik, hanem (pusztán) arról, hogy *erre az időpontra kell kidolgozni a hatékony árpolitikát*.<sup>52</sup> Mindezen előírásnál a VKI 9. cikke a következő tagállami mérlegelési lehetőségeket nevesíti. Egyrészt a VKI lehetővé teszi a költségmegtérülés bevezetése, alkalmazása kapcsán, hogy a *tagállamok tekintettel legyenek „a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire”*<sup>53</sup>. Másrészt a VKI felhívja a figyelmet, hogy nem jelenti a költségmegtérülés elvének sérelmét az, ha a tagállamok olyan *megelőző vagy helyreállító intézkedéseket finanszíroznak*, amelyeket egyébként éppen a VKI célkitűzéseinek elérése érdekében tesznek.<sup>54</sup> Végül a VKI lehetőséget ad – megfelelő indokokkal alátámasztva – a teljes megtérülés elve *alkalmazásának mellőzésére egyes vízhasználatok esetében*, ha ezen lépésük egy már fennálló gyakorlatnak megfelel és egyébiránt nem veszélyezteti a VKI célkitűzéseinek teljesítését.<sup>55</sup> Utóbbi mérlegelési lehetőség meglehetősen tág keretek között mozog, és a VKI szövegéből nehezen kiolvashatók e mérlegelési lehetőség határai. A már korábban is hivatkozott német-

<sup>50</sup> VGT 267. o. V.ö.: Burger et al: i.m. 9-11. o., Rákosi – Mozsgai: i.m. 10. o.

<sup>51</sup> Szilágyi: *Vízjog* 139-140. o.

<sup>52</sup> Burger et al: i.m. 19. o.

<sup>53</sup> VKI 9. cikk (1) bek. utolsó mondata.

<sup>54</sup> VKI 9. cikk (3) bek.

<sup>55</sup> VKI 9. cikk (4) bek.

ügy – a vízszolgáltatások, vízhasználat fogalmának értelmezésén túl – éppen a mérlegelési lehetőségek kereteit kíséri meg értelmezni.

A már fentebb hivatkozott ügyben, amelynek egyelőre pusztán az EU Bizottság által benyújtott keresete elérhető, a Bizottság véleménye szerint Németország egyes szolgáltatásokat a VKI rendelkezéseibe (2. cikk 38. pont, és 9. cikk) ütköző módon vont ki a vízszolgáltatások fogalmi köréből. A Bizottság véleménye szerint ugyanis (a) villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztás vízszolgáltatásnak minősül; (b) vízszolgáltatásnak minősül a 'saját fogyasztás' is; (c) Németország a vízhasználatok olyan jelentős körét zárta ki teljesen a vízszolgáltatások köréből, hogy mindez messzemenően meghaladja a VKI 9. cikkében biztosított mozgásteret. A bizottsági kereset kapcsán magunk fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a kereset vízszolgáltatásként taglal olyan tevékenységeket is, amely szerintünk pusztán vízhasználatnak minősül. Ugyanakkor mindez majdhogynem irreleváns a VKI 9. cikk költségmegtérülés elve szempontjából, ui. a tagállamoknak a vízhasználatok kapcsán is biztosítani kell (amint erre korábban utaltunk) azok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez. Tehát – némileg átfogalmazva e kijelentést – megítélésünk szerint a kérdés valójában nem az, hogy a német joganyag vízszolgáltatásnak minősített-e bizonyos esetköröket (megítélésünk szerint a Bizottság kapcsolódó indoklása nem mindenben helytálló), hanem az hogy Németország ezen vízhasználatok vonatkozásában biztosítja-e azok hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez. Fontosnak tartjuk megjegyezni továbbá, hogy az EU Bizottság Magyarország esetében is megállapította<sup>56</sup> már a mentességek kiterjedt alkalmazását, a mentességek indoklásának elnagyolt jellegét. Ebből kifolyólag a német-ügy végkifejlete Magyarország esetében is kiemelkedő jelentőséggel bír.

### **3. A VKI költségmegtérülés elvének alkalmazása a Vksztv előírásaiban**

A tanulmány korábbi részében részleteiben taglaltuk a költségmegtérülési elv egyes elemei közül a külső költségeket, amelyeknél utaltunk rá, hogy a magyar vonatkozások tekintetében ezen költségelemek közül a legfontosabbak (vízkészlet járulék, vízterhelési díj) belső költségelemekké formálása, vagyis pénzügyi költségek közötti megjelenése jellemzője a magyar vízközmű-szolgáltatásoknak. Jelen részben elsődlegesen a pénzügyi költségekkel, és annak legfontosabb megjelenítőjével, az árrendszerrel foglalkozunk részleteiben. Tesszük ezt különösen az új Vksztv rendelkezései tükrében, tudniillik hogy a Vksztv új előírásai miként befolyásolják (befolyásolhatják) a VKI költségmegtérülés elvének való megfelelést. Jelen részben elsőként a Vksztv elfogadásának indokaival, majd a költségmegtérülés elvének Vksztv-ben történő meghatározásával, ezt követően a Vksztv és egyéb kapcsolódó jogszabályok költségmegtérülés elvének árképzésen túlmutató tényezőinek szabályozásával, végül pedig a díjszabályozással foglalkozunk.

---

<sup>56</sup> SWD(2012) 379 Vol. 15, 3. o.

1. A Vksztv elfogadásának indokai a pénzügyi költségek tükrében. 2011 végén az Országgyűlés törvényben, a Vksztv-ben (a szakirodalomban – utalva a törvény késői, december 30. napján történt elfogadására – `koccintós-törvénynek` is nevezik) döntött a víziközművek szabályozásának megújításáról (számos elemét tekintve a szabályozás megteremtéséről). A Vksztv fokozatosan, több időpontban lép, lépett hatályba; legtöbb érdemi rendelkezése 2012. július 15. napjától él, a legfontosabb végrehajtási rendelete<sup>57</sup> (Vhr) pedig 2013. március 1. napjától. A Vksztv komoly előrelépést jelentett a víziközmű-ágazat fenntartható működése szempontjából. Teljes természetességgel vetődik fel ua. a kérdés, hogy mi volt a probléma a korábbi időszak szabályozási környezetével. A korábbi időszak szabályozásának részletes bemutatását mellőzve, röviden a következő magyarázatot adhatjuk a felmerült kérdésre. A terület egyes elemeit több jogszabály is szabályozta korábban, így a Kvt<sup>58</sup>, a Vgtv, etc. A korábbi szabályozás kapcsán ugyanakkor az egyik legfontosabb észrevétel, hogy számos szabályozandó kérdéskörre nem tartalmazott előírásokat, így pl. hiányzott a víziközmű-szolgáltatási tevékenység hatósági felügyelete, és több más garanciális elem is. A szabályozás alapján az ivóvízellátás stratégia kérdéseiről alapvetően a helyi önkormányzatoknak kellett dönteniük; ráadásul az önkormányzatok egyszerre több szerepben is jelen voltak a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatban: a közművek tulajdonosa, a víziközmű-szolgáltatások megrendelője, a fogyasztói érdekek közéleti képviselője, maga is fogyasztó, a szolgáltató társaság tulajdonosa/részvényese, árhatóság.<sup>59</sup> Ezen önkormányzati szerephalmozásnak is köszönhető, hogy a víziközmű szektorban rendre elmaradtak a szükséges fejlesztések<sup>60</sup> – pl. éppen az ún. keresztfinanszírozásnak betudhatóan – amit jól alátámaszt az a két adat is, amely szerint (a) a vízvesztés országos átlaga 19%<sup>61</sup> (van olyan adat is, amely ezt a veszteséget 35%-ra teszi!<sup>62</sup>), továbbá (b) a „vízellátó hálózatok esetében a rekonstrukcióra érett vezetékhálózat aránya megközelítően 75%-os, ami mintegy 2000 milliárd Ft-nyi beruházási igényt jelent... Ugyanezek az értékek szennyvízelvezetés esetében a hálózatok kora miatt kedvezőbben alakulnak. A szennyvízelvezető hálózatokra vonatkozó becsült rekonstrukciós költség körülbelül 200 milliárd forint”.<sup>63</sup> Ezekon túl az ágazatban egy elaprózódott szerkezet vált jellemzővé (megközelítőleg 400 víziközmű-szolgáltató; a rendszerváltást megelőzően egyébiránt 33 víziközmű-szolgáltató működött<sup>64</sup>), és problémát okozott az is, hogy meglehetősen hiányosak voltak az információink a magyar víziközmű-vagyon állapotáról (ha történt is felmérés néhány ellátási

<sup>57</sup> 58/2013. Korm. rendelet.

<sup>58</sup> A 1995:LI. tv.

<sup>59</sup> Bánki Erik: *Az állam, az önkormányzatok, és a víziközmű-szolgáltatók kapcsolata...* A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012.2.6.

<sup>60</sup> Somlyódy: i.m. 33. o.

<sup>61</sup> VGT 39. o.; v.ö. Gazdasági Versenyhivatal (GVH): *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata*. Budapest, GVH, 2008.12.15., 5. o.

<sup>62</sup> GVH: i.m. 123. o.; Más forrás 20-25%-ot jelöl: Somlyódy: i.m., 36-37. o.

<sup>63</sup> Nemzeti Víztechnológiai Platform: *Stratégiai Kutatási Terv – 2010*, 27. o.

<sup>64</sup> GVH: i.m. 37. o.; Koskovic – Ungvári: i.m. 309. o.; Somlyódy: i.m. 263-264. o.; VGT 254. o.

területen, az nem egységes szempontok alapján valósult meg).<sup>65</sup> Mindezek komoly nehézségeket jelentenek a szolgáltatások hosszú távú fenntarthatóságában.

A korábbi időszak korrekciójaként 2011-ben megszületett a Vksztv, majd a Vhr, valamint módosításra került a *vízközművek üzemeltetéséről* szóló 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet. Mindezekén túl ugyanakkor számos más jogszabály<sup>66</sup> is fontos szerepet tölt be a terület szabályozásában. Az új vízközmű-szabályozás kapcsán a jogalkotó legfontosabb céljai a következők voltak:<sup>67</sup> (a) Közművek csak nemzeti tulajdonban lehessenek. (b) Nemzeti tulajdonban kerülhessenek a vízközmű-szolgáltatók [megítélésünk szerint e követelmény nem annyira *de iure*, sokkal inkább *de facto* látszik teljesülni; lásd még alább]. (c) Működési engedély bevezetése a vízközmű-szolgáltató tevékenység kapcsán [s ami megítélésünk szerint legalább ennyire jelentős: egy szakmai felügyelet felállítása a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal* (MEKH) személyében]. (d) Egységes, állami árszabályozás. (e) Keresztfinanszírozás elkerülése és ezáltal a vízdíj egyfajta védelme. (f) A közművek tervszerű felújításának garantálása. (g) A vízközmű-ágazat stratégiai fejlesztésében aktívabb állami szerepvállalás. A Vksztv egyes rendelkezései – mint azt korábban említettük – fokozatosan lépnek hatályba. Ezek tükrében 2016-ig a rendszer kiépülésének korszakát éljük, és majd csak ezen átmeneti időszak lejártát követően áll be a véglegesnek tekinthető szabályozás.

A következőkben a Vksztv egyes rendelkezéseinek – amelyek a *teljes gazdasági költség* egyes elemei közül elsődlegesen a pénzügyi költségekkel állnak összefüggésben – ismertetését megelőzően fontosnak tartjuk bemutatni, hogy a Vksztv miként is emelte át a VKI költségmegtérülésének elvét.

2. A költségmegtérülés elve és annak tartalma a Vksztv fogalom-meghatározásában. A költségmegtérülés elvének fogalmát tartalmazza a Vksztv is, amelynek értelmében a költségmegtérülés elve alapján „a vízközmű-szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjban a vízközmű működtetésével kapcsolatos indokolt költségeknek – a ... [VKI] 9. cikkének rendelkezéseivel összhangban – meg kell térülniük”.<sup>68</sup> Kérdésként vehető fel, hogy a Vksztv költségmegtérülés elve<sup>69</sup> mennyiben van összhangban a VKI 9. cikkében szereplő elvvel?<sup>70</sup> A nevezett díjtételben ugyanis, a Vksztv meghatározása alapján alapvetően csak a *„vízközmű működtetésével kapcsolatos indokolt költségeknek”* kell megtérülniük. Meglátásunk szerint ezen sajátossága a Vksztv költségmegtérülés elvének jelentős szűkítését takarja a VKI 9. cikkében szereplő költségmegtérülés elvéhez képest, ui. a VKI költségmegtérülés elvének csak egy bizonyos elemét foglalja magában. Ennek kapcsán magunk a következő megjegyzéseket tartjuk fontosnak kiemelni.

<sup>65</sup> VGT 257-258. o.; Somlyódy: i.m. 34., 36-37., 57. o.

<sup>66</sup> Pl.: 2013:XXII. tv.

<sup>67</sup> Bánki: i.m.

<sup>68</sup> Vksztv 1. § (1) bek. h) pont.

<sup>69</sup> Lásd VGT 257. o.; Burger et al: i.m. 21-22. o.,

<sup>70</sup> V.ö. Horváth M. Tamás – Péteri Gábor: Nem folyik az többé vissza, in: *Verseny és szabályozás – 2012* (szerk.: Kiss – Nagy – Valentiny), Budapest, MTA KRTK KTI, 2013, 189. o.

2.1. Egyrészt a vonatkozó rendelkezést értékelhetjük úgy, hogy a Vksztv alapvetően a *pénzügyi költségekre kíván fókuszálni* előírásaiban, hiszen a külső költségek más törvények rendelkezései alapján kerülnek meghatározásra (s egyébiránt ezt követően internalizálásra a víziközmű-szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjba!), tehát ez esetben a Vksztv-ben erről már nem szükséges rendelkezni. Egy ilyen lehetséges értelmezés kapcsán ua. utalni kell arra, hogy a pénzügyi költségeknek csak az egyik elemét képezik a működéshez kapcsolódó költségek, ezen túl vannak más pénzügyi költségek is (beruházási, értékcsökkenési költségek, etc.), és ezek nevesítése szintén elmaradt a költségmegtérülés elvének Vksztv-ben történt meghatározásából.

2.2. Másrészt felvethető a VGT egyik háttér tanulmányának értelmezése is a környezeti költségek vonatkozásában. Ezen háttér tanulmány készítőinek olvasatában ui. környezeti költségeknek tekinthető minden olyan intézkedés költsége, amely a vizek VKI szerinti, jó állapotának elérését szolgálja<sup>71</sup> (az értelmezésükkel egyébiránt eddig a pontig egyet tudunk érteni). Ebből az alaphelyzetből azonban a tanulmány készítői arra a következtetésre jutnak, hogy *„2015-ig nincs értelme külön környezeti költséget az árakban érvényesíteni*, mert az finanszírozási oldalról nehezítheti az intézkedések megtételét”.<sup>72</sup> Meglátásunk szerint a környezeti költségek meghatározásából ilyen következtetést levonni nem kellően alátámasztható a VKI előírásaival (megjegyzendő ua. hogy a VGT háttér tanulmány készítőinek fenti értelmezését erősítheti egy korábbi, a tagállamok mérlegelési lehetőségeinél kifejtett értelmezésük is; nevezetesen amely értelmezésük szerint a VKI 9. cikke alapján 2010-ig a megfelelő árpolitikát elégséges pusztán kidolgozni, s nem szükséges egyúttal be is vezetni<sup>73</sup>).

2.3. Harmadrészt érdemes utalni rá, hogy a Vksztv a víziközmű-szolgáltatások finanszírozásával összefüggően az alapelvek<sup>74</sup> egész sorát alkotta meg. Ebből kifolyólag érdemes megvizsgálni, hogy esetleg *más alapelvek nem egészítik-e ki* a Vksztv költségmegtérülés elvét olyan módon, hogy az immáron a VKI költségmegtérülés elvével essen egybe. Ezzel összefüggésben első körben érdemes megvizsgálni azon elveket, amelyek közvetlen kapcsolatot sejtettnek a külső költségekkel. (a) A Vksztv maga is meghatározza a *szennyező fizet elvét* (nevezetesen: *„a víziközmű-szolgáltatás pénzügyi, gazdasági és jogi feltételrendszerét olyan módon kell kialakítani, hogy amennyiben megállapítható a szennyező személye, úgy az általa okozott környezeti terhelés költségeit ő térítse meg”<sup>75</sup>*), ez azonban mint fentebb már utaltunk rá leginkább arról rendelkezik, hogy ki viselje a költségeket. Kérdésként megfogalmazható ua., hogy egyrészt a Vksztv szennyező fizet elvében a *„környezeti terhelés költségei”* kerültek nevesítésre, amely kapcsán pedig felvethető, hogy ezek a környezeti terhelési költségek vajon mennyiben esnek egybe a VKI költségmegtérülés elvének

<sup>71</sup> Burger et al: i.m. 8. o.

<sup>72</sup> Burger et al: i.m. 8. o.

<sup>73</sup> Burger et al: i.m. 19. o.

<sup>74</sup> Vksztv 1., 49-50. §; 58/2013. KR 91-94. §, 2. m.

<sup>75</sup> Vksztv 1. § (1) bek. e) pont.

környezeti költségeivel (amelyről ugyebár a Vksztv költségmegtérülés elve nem rendelkezett). Másrészt az a kérdés is megfogalmazható, hogy kit takar a 'szennyező személye'. Amennyiben a kérdés tisztázásához és a fogalom értelmezéséhez a Kvt előírásait hívjuk segítségül (értve ezalatt a Kvt-ben meghatározott 'környezetterhelés' illetve 'környezetszennyezés' fogalmakat<sup>76</sup>), akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a Vksztv szennyező fizet elvének környezeti terhelés költségei illetve szennyező fogalma szűkebb esetkörre vonatkozik, mint a VKI költségmegtérülés elvében nevesített környezeti teher fogalom. A Vksztv-ben ebben az értelemben talán helyesebb lett volna egy 'használó fizet elv' nevesítése. (b) A másik, külső költségekkel összefüggésbe hozható alapelvnek a *természeti erőforrások kíméletének elve* tűnik. Ezen elv értelmében a „vízközmű-szolgáltatás kialakítása és fejlesztése tekintetében azt a műszaki, közgazdasági és szervezeti megoldást kell előnyben részesíteni, amely az ország természeti erőforrásainak védelmét, így különösen az ivóvíznyerő források és készletek, valamint a tisztított szennyvíz-befogadók hosszú távú, fenntartható igénybevételét szolgálják”.<sup>77</sup> Ezen elv egy szélesebb értelemben mindenképpen szolgálja a VKI költségmegtérülés elvének érvényre juttatását, ua. fontos kiemelni, hogy magára az árrendszerre csak közvetett hatást gyakorol, és nem tekinthető az árrendszer egyik szervező elvének, s ebben az értelemben – megítélésünk szerint – nem helyettesítheti a VKI költségmegtérülés elvének egyéb, külső költségekre vonatkozó elemeit.

Érdemesnek tartjuk, hogy a fent említett elveken túl röviden kitérjünk a Vksztv olyan egyéb elveire is, amelyek közvetlenül hatnak a vízközmű-szolgáltatások árképzési rendszerére. (a) A *szolidaritás elvének* célja, hogy az érintett településeken a vízközmű-üzemeltetési költségeinek vízközmű-szolgáltatás díjaira ható eltérő mértékeit részben vagy egészben kiegyenlítsse.<sup>78</sup> Meglátásunk szerint ezen elv – lényegében természetéből adódóan – szembekerülhet a szennyező fizet elvével (az ütközés kétség kívül gyakrabban fordulna elő, ha a jogalkotó a szennyező fizet elv helyett egy használó fizet elvet fogalmaz meg). A jogalkotó – gondolva az egyes elvek összeütközésének lehetőségére – az elvek között egy sorrendet állított fel;<sup>79</sup> jelen esetben egyébiránt a sorrendben előrébb lévő szennyező fizet elvnek kell(ene) érvényesülnie a szolidaritás elvével szemben. (b) A *legkisebb költség elve* kétség kívül a felhasználó pénzügyi érdekeinek kíméletét szolgálja, s amelynek érvényesítése során ua. a vízközmű üzemeltetési biztonságának megtartására vagy javítására kell figyelemmel lenni;<sup>80</sup> (környezeti

<sup>76</sup> Környezetterhelés: „*valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe*”; Kvt 4. § 6. pont – Ez a fogalomkör meglátásunk szerint leginkább a szennyvíz ágazathoz kapcsolható és nem terjed ki a víz, mint környezeti elem igénybevételére; pedig, amint a környezeti költségek kapcsán kiemeltük, költségmegtérülés elvéhez kapcsolódó környezeti költségek adott esetben nem csak a környezeti károkat foglalják magukba, de egyúttal a nem árazott jóléti értékelemekhez is kötődhetnek. Környezetszennyezés: „*a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése*”; Kvt 4. § 7. pont. – Ez a fogalom nem számol a kibocsátás határérték alatti terhelésekkel.

<sup>77</sup> Vksztv 1. § (1) bek. a) pont.

<sup>78</sup> Vksztv 1. § (1) bek. g) pont.

<sup>79</sup> Vksztv 1. § (2) bek.

<sup>80</sup> Vksztv 1. § (1) bek. i) pont.

minimum-standardok megfogalmazása nem szerepel a figyelembe veendő szempontok között). (c) A Vkszt különös jelentőséggel bíró elve (amely ua. utolsó az elvek sorrendjében) a díjképzéssel összefüggő *keresztfinanszírozás tilalmának elve*. A keresztfinanszírozás elve több értelemben is alkalmazható. Említhetjük az elvet abban az értelemben, hogy egyik felhasználói kör (tipikusan az ipari) ne finanszírozza egy másik felhasználói kör (tipikusan a lakosság) vízszolgáltatási költségeit.<sup>81</sup> Egy másik értelemben az elv ua. megakadályozhatja azt is, hogy az ágazatból befolyt nyereséget más szektorok finanszírozására használják fel. Az elv utóbbi alkalmazása, amely végső soron a Vksztv-be is bekerült,<sup>82</sup> bizonyos értelemben a használó fizet elvének egy kiterjesztéseként is felfogható.

A fentiek alapján magunk azt a következtetést vonjuk le, hogy a Vksztv a költségmegtérülés elvének egy szűk, lényegében a pénzügyi költségek egy részére szorítóköző felfogását tükrözi vissza.

3. A költségmegtérülés elvének **érvényre juttatását segítő egyes előírások**. A Vksztv szabályai között a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezések mellett (melyeket alább tárgyalunk részleteiben) számos egyéb olyan előírás van, amely a pénzügyi költségekre komoly hatást gyakorol. A következőkben ezen előírásokat kíséreljük meg összefoglalni.

3.1. A tulajdoni kérdések rendezése. Bár a víziközmű-szolgáltatás költségmegtérülés elvére csak áttételesen áll kapcsolatban a vonatkozó kérdéskör, mégis fontosnak tartjuk utalni rá, mivel a következő közvetlen jelentőséggel bíró szabályozások is erre épülnek.

A víziközmű-szolgáltatással összefüggő tulajdoni kérdések rendezése túlmutat a Vksztv szabályozásán, és a kapcsolódó szabályozás alapjait – az Alaptörvény 38. cikkéből kiindulva más törvények fektették le. Ezek közül is kiemelendő a sarkalatosnak minősülő, nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv). A tulajdoni kérdések kapcsán lényegében három esetkört kellett rendezni. (a) A Nvtv rendelkezései alapján a víziközművek működésének alapját jelentő legfontosabb *vízadók* (felszíni- és felszín alatti vizek) lényegében<sup>83</sup> a nemzeti vagyon részeként az állam illetve a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában állnak.<sup>84</sup> (b) A *víziközművek* kapcsán mind a Nvtv,<sup>85</sup> mind pedig a Vksztv tartalmaz rendelkezéseket. Utóbbi rendelkezéseire hivatkozással sommásan a következőket állapíthatjuk meg: víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat.<sup>86</sup> A Nvtv és Vksztv vonatkozó előírásai egy a rendszerváltás óta fennálló bizonytalan jogi helyzetet hivatottak feloldani, amelyben a víziközmű elemek tulajdonjogi megítélése, és többek között azok apportálhatósága körül folyt a vita egy – a szakirodalom által – közjogi illetve magánjogi megközelítés<sup>87</sup> között. (c) A víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó

<sup>81</sup> VGT 257. o.

<sup>82</sup> Vksztv 1. § (1) bek. k) pont.

<sup>83</sup> V.ö. Vgtv 6. § (4) bek.

<sup>84</sup> Lásd 2011:CXCVI. tv (Nvtv) 4. § (1) bek., 5. § (3) bek. d) pont.

<sup>85</sup> Nvtv 4. § (1) bek., Nvtv. 5. § (5) a) pont.

<sup>86</sup> Vksztv 6. § (1) bek.

<sup>87</sup> Lásd Szilágyi (2013): *Vízjog*, 79-94. o.



tulajdoni kérdések harmadik esetkörét a *víziközmű-szolgáltatók tulajdonosi háttere* képezi. Ebben a körben is sok szabályt találhatunk.<sup>88</sup> Ami összefoglalásként megállapítható: víziközmű-szolgáltatók tulajdonosa nem csak állam, önkormányzat lehet (*de iure*), ugyanakkor (*de facto*) a rendszer – megítélésünk szerint – mégis az irányba hat, hogy alapvetően ilyen tulajdonosi háttérrel rendelkező víziközmű-szolgáltatók jöjjenek létre.

**3.2. A víziközmű-szolgáltatók integrációja.** A víziközmű-szolgáltatások pénzügyi költségeit közvetlenül érintő kérdéskört takar a víziközmű-szolgáltatók integrációja, amelynek célja a víziközmű-szolgáltatók hatékony üzemméretének kialakítása. A kérdéskör jelentőségét Horváth M. és Péteri szerzőpáros a következőképpen foglalja össze: „A nagy eszközigenyű hálózatos szolgáltatások esetében a hatékony üzemméret a költségeket alakító legfontosabb tényező. Már a megkezdett összevonások után, 2012 végére megyénként két-három nagy, legalább ötvenezres felhasználói egyenértékű ellátó víziközmű-szolgáltató jött létre. A közös közműrendszerek kialakítására ösztönöz az is, hogy a törvény alapcéljai között a regionalitás elve fontos helyet foglal el...”<sup>89</sup> A költségek sajátosságait tekintve érdemesnek tartjuk idézni egy másik szerzőpáros megállapítását is, nevezetesen hogy a „víztermelés-szolgáltatás költségeinek 70-90%-a az állandó költség (amortizáció, fejlesztési hitelek költsége) és csak 10-30% a változó költség (anyag, energia, munkabér, szállítás). Ennek következtében a teljesítményükben kihasználatlan vízellátási kapacitások erősen megdrágítják a víztermelés költségeit, gazdaságtalanná teszik üzemi szinten a víztermelés-szolgáltatást”.<sup>90</sup> Az ideális üzemméretet a jogalkotó egy – főszabály szerint – *150 ezres felhasználói egyenértékben*<sup>91</sup> állapította meg, az integrációs folyamat megvalósításának eszközeként pedig a *víziközmű-szolgáltatók működési engedélyének* megszerzésére irányuló eljárás<sup>92</sup> szolgál. A folyamat első állomásában a korábbi 400 körüli víziközmű-szolgáltatói létszám 46-ra csökkent. Ezen integrációs folyamatot – amely várhatóan 2016 végével zárul – egy korábbi munkánkban<sup>93</sup> részleteiben is elemeztük, ezért itt csak akképpen utalunk rá, hogy megítélésünk szerint az integráció hozzájárul(t) a víziközmű-szolgáltatók gazdaságosabb működéséhez.

**3.3. A víziközművek vagyonértékelése, a gördülő fejlesztési terv és a számviteli szétválasztás.** Fentebb utaltunk már rá, hogy a víziközmű-szolgáltatás (újra)szabályozását indokoló egyik hiányosság az volt, hogy országosan nem rendelkezünk egységesen szempont alapján felvett adatokkal a magyar víziközmű-vagyon állapotáról. Ha pedig ilyen adatok nincsenek, akkor a működési költségekkel történő bármiféle kalkuláció (hasonlóképpen az esetleges

<sup>88</sup> Nvtv 4. § (2), (4)-(7) bek., 5. § (5), (7) bek., 2. mel., Vksztv 16. § (6) bek.

<sup>89</sup> Horváth M. – Péteri: i.m. 187-188. o.

<sup>90</sup> Hegedüs József – Tönkö Andrea: *A víz és csatorna szolgáltatás alternatív strukturális modelljei, és ezek változási irányai Európában és a fejlett világban*, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen, kézirat, 4. o.

<sup>91</sup> Vksztv 2. § 7. pont, 27. §, 36. § (2) bek., 69-72., 84. § és Vhr 90. §.

<sup>92</sup> Vksztv 27-28., 35-37., 61/B., 82., 84. §.

<sup>93</sup> Szilágyi: *A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból*, *Pro Futuro*, 4 (2014) 1., m.a.

pótlási, felújítási munka is) szükségképpen csak pontatlan lehet. A Vksztv azon rendelkezései,<sup>94</sup> amelyek alapján a jogalkotó megköveteli, hogy a víziközmű tulajdonosa *vagyonértékelést* végeztessen a víziközmű vonatkozásában, mindezek fényében különös jelentőséggel bír. Az előírás ekképpen a költségmegtérülés elvének egyik előfeltételét jelenti. Ha pedig a vagyonértékelés a költségmegtérülési elv érvényesítésének egyik előfeltétele, akkor a *gördülő fejlesztési terv* ennek hosszú távú megvalósítását biztosítani hivatott eszköze; a szakirodalomban hivatkozott adatok alapján ui. a víziközmű-rendszerek tervezésének időtávja 40-50 év.<sup>95</sup> Mindezekre tekintettel a víziközmű-szolgáltatás hosszú távú biztosíthatósága érdekében – a fenntartható fejlődés szempontjaira tekintettel – víziközmű-szolgáltatási ágazatonként tizenöt éves időtávra gördülő fejlesztési tervet kell készíteni. A gördülő fejlesztési terv felújítási és pótlási tervből (ezt a víziközmű-szolgáltató készíti), valamint beruházási tervből (ezt az ellátásért felelős, vagyis lényegében az állam vagy önkormányzat, készíti) áll, és a MEKH hagyja jóvá.<sup>96</sup> Utolsóként fontosnak tartjuk kiemelni a *számveteli-szétválasztásra* vonatkozó szabályokat. Ezek alapján a több víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenységet végző víziközmű-szolgáltató az egyes tevékenységeire olyan elkülönült nyilvántartást vezet, amely biztosítja az egyes tevékenységek átláthatóságát és – több más mellett – kizárja a keresztfinanszírozást.<sup>97</sup>

**4. A víziközművek díjszabályozás.** A Vksztv elfogadását megelőzően komoly kritikai észrevételek párosultak a víziközművek árpolitikájához. Ezeket tanulmányunk korábbi részében rendszerbe foglaltuk (szolgáltatói szerkezet szétaprózottsága, keresztfinanszírozás, megfizethetőségi korlátok, díjfelügyeleti hiányosságok, etc.). A Vksztv és az azt kiegészítő jogszabályi háttér ezen a helyzeten számos ponton változtatott. A Vksztv – amint arra a tanulmány első felében utaltunk rá – a költségmegtérülés elvének való megfelelést elsősorban a víziközmű-szolgáltatás díjainak megfelelő módon történő kialakításával kívánja elérni (fontos megemlíteni ua., hogy e díjon túl a Vksztv más díjtételeket is szabályoz<sup>98</sup>). A *víziközmű-szolgáltatás díjait* víziközmű-szolgáltatóként vagy víziközmű-rendszerenként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a költségekre, árakra, díjakra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával, a következő szempontokra is figyelemmel kell meghatározni: (a) díjnak ösztönözniük kell a biztonságos és legkisebb költségű víziközmű-szolgáltatást, a gazdálkodás hatékonyságának javítását, a kapacitások hatékony igénybevételét, a szolgáltatás minőségének folyamatos javítását, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését; (b) figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi

<sup>94</sup> Vksztv 12. §. A 2012.7.15-én meglévő szerződés tekintetében 2015.12.31-ig; Vksztv 78. § (1) bek. Lásd 24/2013. NFM rendelet.

<sup>95</sup> Pump Judit: A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje, in: *Jelenségek – A városi kormányzás köréből* (szerk.: Horváth M. Tamás), Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013, 202., 212. o.

<sup>96</sup> Vksztv 11. §.

<sup>97</sup> Vksztv 49. § (2) bek.

<sup>98</sup> Vksztv 67-72. §; Szilágyi: *Vízjog*, 210-211. o.

kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, ideértve különösen a vízbázisvédelem indokolt költségeit.<sup>99</sup> A víziközmű-szolgáltatás díját *alapidjából*<sup>100</sup> és *fogyasztással arányos díjból*<sup>101</sup> álló kéttényezős díjként kell megállapítani.<sup>102</sup> Ezen kéttényezős díjrendszer esetében az infrastruktúra finanszírozása biztonságosabbá válhat, azáltal, hogy az alapidj elválik a mennyiség arányos díjtól.<sup>103</sup>

**4.1. A vízdíjak közötti megkülönböztethetőség, a vízdíj megfizethetősége, és szociális szempontok érvényesülése.** A víziközmű-szolgáltatás díj *fogyasztással arányos díjtétele vonatkozásában* a Vksztv lehetőséget teremt az egyes felhasználói csoportokra vonatkozó díjak közötti különbségtételre (lakossági illetve nem lakossági felhasználók).<sup>104</sup> A Gazdasági Versenyhivatal vonatkozó tanulmányában – figyelemmel az EU dokumentumaira, pl. COM(2000) 477 – már korábban (még Vksztv elfogadása előtt) arra mutatott rá, hogy az egyes felhasználói csoportok (háztartási, ipari, mezőgazdasági) közötti megkülönböztetés tovább növeli az árazás hatékonyságát<sup>105</sup> (fontos ua. hogy ne vezessen a fogyasztói csoportok közötti keresztfinanszírozáshoz,<sup>106</sup> amit ui. a VKI nem támogat<sup>107</sup>). Mindezek mellett e megkülönböztetésre magunk részéről akként (is) tekintünk, mint amelynél a jogalkotó a VKI 9. cikke kapcsán korábban már említett szabályozási szabadságával élt; nevezetesen, hogy a vízárpolitika kialakítása kapcsán a tagállam a költségek megtérítésének szociális hatásaira figyelemmel lehet. E ponton fontosnak tartjuk kitérni a *lakossági díjak megfizethetőségének kérdésére* is (amely elem egyébiránt az éppen nemzetközi elismerésre váró emberi jog, az ún. *vízhez való jog* egyik fontos feltételeként is szolgál). Ezzel kapcsolatban készült tanulmányok, azt követően, hogy megfogalmazták a lakossági díjak megfizethetőségének közgazdasági kategóriáját (nevezetesen, hogy az a közüzemi vízszolgáltatásokra fordított kiadások és a nettó háztartási jövedelmek aránya), felhívták a figyelmet arra, hogy Magyarországon vonatkozásában ezen megfizethetőségi ráta felső korlátjának a 2,5-3,5% tekinthető.<sup>108</sup> A tanulmány több további adatát is átvéve a VGT összegzőképpen megállapította, hogy „az elmaradott térségekben a vízre fordított kiadások meghaladják a jövedelmek 5%-át, a legszegényebb 10%-ban pedig a 10%-ot, de még a leggazdagabb térségekben (pl. Budapest) is lényegesen meghaladják a 2,5%-ot (2,9%).”<sup>109</sup> Ebből a helyzetből a VGT – kalkulálva a zömében uniós forrásokból finanszírozott fejlesztések pozitív hatásaival is – arra a következtetésre

<sup>99</sup> Vksztv 62. § (1) bek.

<sup>100</sup> Vksztv 63. § (2)-(3) bek.

<sup>101</sup> Vksztv 64. §.

<sup>102</sup> Vksztv 63. § (1) bek.

<sup>103</sup> Burger et al: i.m. 22. o.

<sup>104</sup> Vksztv 64. §.

<sup>105</sup> GVH: i.m. 7-8. o.

<sup>106</sup> Horváth M. *Tamásék* felvetik azt, hogy az integrációt követően kialakult, immár megnagyobbodott víziközmű-szolgáltatók esetében a szolgáltatókon belül fognak kiegyenlítődni a költségkülönbségek; Horváth M – Péteri 190-192. o.

<sup>107</sup> Burger et al: i.m. 22. o.

<sup>108</sup> Burger et al: i.m. 3. o.,

<sup>109</sup> VGT 262. o.

jutott, hogy „2015-ig nem lehet olyan díjszintet kialakítani, ami az alapintézkedések miatti költségnövekedésen túlmenően teljes mértékben fedezi az elmaradt pótlási igényeket is. A megfizethetőségi korlátok miatt a kiegészítő intézkedések későbbi – 2015 utáni – ütemezése javasolt általában, kivéve, ha az vízvédelmi szempontból és megfizethetőségi szempontból reálisan megvalósítható”.<sup>110</sup>

A megfizethetőség kérdéskörének további taglalása átvezet bennünket a víziközmű-szolgáltatás díjának *hatósági árként* történő szabályozására (amely kétségtelenül megteremti annak lehetőségét, hogy a megfizethetőség figyelembe vételre kerüljön), ennek előtte azonban még fontos megemlíteni a Vksztv *szociális szempontokat* érvényre juttató szabályait. A Vksztv egyrészt szabályozza a lakossági felhasználók esetében a közszolgáltatási ivóvíz-szolgáltatás felfüggesztésének esetét, módját és feltételeit<sup>111</sup> (ezen előírás csoport egyébiránt szintén több ponton kapcsolódik a vízhez való joghoz, mint emberi joghoz). Másrészt a Vksztv – 2014. január 1. napjától – bevezette a *védendő (szociálisan rászoruló vagy fogyatékkal élő) felhasználókra* vonatkozó előírásokat. A villamos energia illetve földgáz kapcsán már korábban létező új szabályok jól illeszkednek a VKI költségmegtérülés elvében támasztott követelményekhez, hiszen a védendő fogyasztóra vonatkozó szabályok nem szüntetik meg a felhasználó díjfizetési kötelezettségét, pusztán a teljesítés körülményeit (segítség a mérőóra leolvasásához, etc.) és feltételeit (részletfizetés, fizetési haladék) hivatottak segíteni.<sup>112</sup>

A szociális szempontok érvényre juttatása szempontjából fontosnak tartjuk megemlíteni a Vksztv szabályozási körén kívüli *lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatást*<sup>113</sup> is, amelynek korábbi formái kapcsán a szakirodalomban meglehetősen kritikus észrevételek is megfogalmazódtak.<sup>114</sup>

4.2. Hatósági árak és díjfelügyelet. A Vksztv szabályozása alapján a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás díja *hatósági díj*, amelyet a MEKH javaslatának<sup>115</sup> figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben állapít meg.<sup>116</sup> Eredeti elképzelés alapján a MEKH első alkalommal a javaslatát 2013.9.15. küldte volna meg a miniszternek, azonban ezt az időpontot egy törvénymódosítással kitölték 2014.10.15. napjáig. A Vksztv. – a hatósági díj megállapításáról szóló miniszteri rendelet hatályba lépéséig – átmeneti rendelkezéseket határozott meg (jelenleg a víziközmű-szolgáltató a 2013.1.31-én jogszerűen alkalmazott díjat alkalmazhatja).<sup>117</sup> A hatósági díj közüzemi szerződés megkötését követően bekövetkező változása esetében a megváltozott hatósági díj az érvényes közüzemi szerződés részévé válik. Tekintettel arra, hogy a hatósági-

<sup>110</sup> VGT 263. o.

<sup>111</sup> Vksztv 56-58. §; Vhr 72. §.

<sup>112</sup> Vksztv 2. § 29. és 30. pontok, 58/A-58/D. §, 61/A. §.

<sup>113</sup> V.ö. 2013:CCXXX. tv 3. mel. 2. pont; Mozsgai – Nagy – Rákosi: i.m. 29. o.

<sup>114</sup> Horváth M – Péteri 191-192. o.

<sup>115</sup> A MEKH javaslatát első alkalommal 2013.9.15-ig küldte meg. Vksztv. 76. § (7) bek.

<sup>116</sup> Vksztv 65. § (1) bek.

<sup>117</sup> Vksztv 76. § (1) bek.

árak rendszere végleges formájában még nem került kiépítésre, ezért annak mélyebb értékelésétől eltekintünk.

**4.3. A pénzügyi költségekkel összefüggő egyéb, Vksztv-n kívüli elemek.** A pénzügyi költségeknél számos egyéb szabályozás is jelentőséggel bír; pl. az adórendszer. Itt különösen fontosnak tartjuk kiemelni a víziközmű-szolgáltatási szektort is érintő ún. *csőadót*.<sup>118</sup> Hasonlóképpen érintette a víziközmű-szolgáltatást a 2013-as *rezsicsökkentés*, amely megítélésünk szerint abban az értelemben időelőtti volt, hogy a víziközmű-szolgáltatás terén az integráció még folyamatban volt, és az ország egyes területein működtetett víziközművek egymástól nagyon eltérő állapotúak voltak (s mint utaltunk rá, az állapotokról sem állt rendelkezésre ekkor még egységes szempontok alapján felvett pontos adat).

Végezetül fontosnak tartjuk megemlíteni a támogatások szerepét a költségmegtérülés elvének viszonylatában. E *pénzügyi támogatások* ún. pozitív ösztönzőknek tekinthetők, amelyek alkalmazhatósága csak korlátozott lehet, hiszen a szennyező fizet elv és költségmegtérülés elvének alkalmazása a VKI szerint alapkövetelmény.<sup>119</sup> Érthető módon az EU által jóváhagyott, víziközművek fejlesztésére felhasználható *uniós források* esetében ennek az ütközésnek nincs igazán nagy valószínűsége. A VKI 11. cikke, amely a VKI céljainak elérését szolgáló ún. intézkedési programokról szól, az ún. *alapintézkedések* (ezek tipikusan kényszerítő jellegű szabályozások; ilyenek például az ún. *további alapintézkedések* alcsoportjához tartozó vízárpolitika eszközei) mellett nevesíti az ún. *kiegészítő intézkedéseket* (vagyis az alapintézkedésekhez képest tipikusan pozitív ösztönzőket) is, amelyek közé a támogatások is sorolhatók.<sup>120</sup> A 2007-2013-as uniós időszakban nagy összegben álltak rendelkezésre ezek a források.<sup>121</sup> A 2014-2020-as uniós költségvetési időszakban úgy tűnik ismételten sikerül majd pénzügyi eszközöket bevonni az ágazat fejlesztésébe.

### Összegzés

Tanulmányunk elkészítése alapvetően két célt szolgált. Egyrészt jogi nézőpontból szerettük volna bemutatni a VKI költségmegtérülés elvével kapcsolatban hozható előírások, stratégiai elképzelések, tudományos koncepciók, szakirodalmi elemzések meglehetősen sokszínű, tudományágakon átívelő rendszerét. Másrészt e rendszerező bemutatás mentén törekedtünk a vonatkozó joganyag, joggyakorlat kritikai értékelésére is. Utóbbi cél megvalósításaként különösen az alábbiakra kívánjuk felhívni a figyelmet. (a) Kifogásként fogalmazzuk meg, hogy a VKI vonatkozó előírásai (különösen a 9. cikk) nagyon nehezen értelmezhetők. Mondhatni, hogy a vonatkozó bizottsági tanulmány (WATECO) nélkül szinte alig. Ez esetben felvetődik ugyanakkor a kérdés, hogy a WATECO, amely nem minősül

<sup>118</sup> Az adó a víziközművek vonatkozásában a szolgáltatókat terheli; 2012:CLXVIII. tv 4. § (3) bek.

<sup>119</sup> Rákosi – Mozsgai: i.m. 10. o.

<sup>120</sup> VKI 11. cikk (3)-(4) bek. és VI/B. mel. Mozsgai – Nagy – Rákosi: i.m. 2-3. o.

<sup>121</sup> Ezekről lásd VGT 283., 361., 364. o.; Burger et al: i.m. 20. o.; Perger László (felelős szerk.): *Tájékoztató Magyarország Vízyújtó-gazdálkodási Tervéről*, Budapest, VIKI, 2010, 43-44. o.

jogforrásnak az EUMSZ vonatkozó rendelkezései értelmében, mennyiben köti a tagállamokat? Nem egyedi eset ugyanis, hogy a nehézkesen értelmezhető parlamenti, tanácsi kötelező jogforrásokat – nehezen beazonosítható formában és felhatalmazással – az Európai Bizottság értelmezi és ennek kapcsán mintegy kitölti tartalommal. Vajon ilyen esetekben az EU Bizottság az `integráció motorja` vagy inkább a hatáskörén túlterjeszkedő szereplője? Az Európai Bíróság ítélethozatala során természetesen szentesítheti az EU Bizottságának értelmezését (mintegy jogforrássá emelve a vonatkozó bizottsági `anyagokat`), de vajon helyes-e ez a bizottsági gyakorlat ebben a formában? (b) Az EU Bizottság Németország ellen indított bírósági eljárása kapcsán magunk nem értünk egyet a bizottsági érveléssel abban a tekintetben, hogy megítélésünk szerint a kérdés valójában nem az, hogy a német joganyag vízszolgáltatásnak minősített-e bizonyos esetköröket (megítélésünk szerint a Bizottság kapcsolódó indoklása nem mindenben helytálló), hanem az hogy Németország ezen vízhasználatok vonatkozásában biztosítja-e azok hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez. (c) Megállapítható ua. az, hogy a VKI vízhasználat illetve vízszolgáltatás fogalomhasználataival a magyar VGT illetve a Vgtv fogalmai nincsenek összhangban, ennél fogva ezen összhang megteremtése fogalmi szinten indokoltnak tekinthető. (d) Megállapítható továbbá az is, hogy maga a Vksztv-ben szereplő költségmegtérülési elv – meglátásunk szerint – a VKI költségmegtérülés elvének pusztán egy fogalmilag szűkített értelmezését takarja (lényegében a pénzügyi költségek egy részére vonatkozik). (e) A költségmegtérülés elvének magyarországi végrehajtása kapcsán az egyes költségelemek vonatkozásában a következőket tartjuk fontosnak kiemelni. (e1) A VGT elfogadását követően történtek változások a víziközmű-szolgáltatásokat is érintő külső költségek becsatornázására hivatott díjak, járulékok vonatkozásában (pl. talajterhelési díj egységszámjának mértéke emelkedett ösztönözve ezáltal a közcsatornára csatlakozást), azonban a korábban felvetettek alapján ezen intézmények fejlesztése kapcsán további előrelépések indokoltak. (e2) Igazán jelentős – és megítélésünk szerint összességében pozitív – változások ua. a pénzügyi költségek vonatkozásában (különösen a víziközmű-szolgáltatásokat érintően) történtek. A Vksztv rendelkezései közül a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezéseken túl több is előremutatónak tekinthető a költségmegtérülés elve szempontjából. Így például a víziközmű-szolgáltatók integrációját szolgáló hivatott felhasználói egyenérték szabályozás, a víziközművek vagyonértékelése, a gördülő fejlesztési terv és a számviteli szétválasztás. (f) Maradtak ua. még nyitott kérdések, mind a víziközmű-szolgáltatás díjának hatósági árként történő megállapítása, mind pedig a 2014-2020-as uniós költségvetési időszak ágazatot érintő intézkedései vonatkozásában.

---

---