

A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK JELLEMZŐ ÁGAZATPOLITIKÁI ÉS AZOK ALAKULÁSA *

Szilágyi János Ede**

Jelen tanulmányban alapvetően két irányból kívánjuk megközelíteni a víziközmű-szolgáltatói ágazatot formáló politikákat. Egyrészt a speciális víziközmű-ágazati politika (továbbiakban: víziközmű-szakpolitika) változását, fejlődését kívánjuk vázolni, másrészt pedig egy átfogóbb, vízpolitika (vízstratégia) elemzése (továbbiakban: általános vízpolitika) mentén tervezzük elemezni mindazon más szakpolitikákat, amelyek formálták és formálják a víziközmű-ágazatot (is). A cél, hogy a globális kihívások rendszerében, figyelemmel a nemzetközi társadalmi, jogfejlődési tendenciákra, alapvetően magyar problémák megoldására koncentrálna fogalmazzuk meg álláspontunkat, fókuszálva arra is, hogy a politikák megvalósításának milyen szabályozási leképeződései vannak. Tekintettel továbbá a területi korlátokra és arra, hogy a Horváth M. Tamás által vezetett kutatócsoportban a víziközmű-szakpolitika nagyobb súllyal volt jelen, ezért munkánkban arányaiban nagyobb hangsúlyt fektetünk az általános vízpolitikai kérdésekre.

Mindezek előtt azonban – mintegy bevezető jelleggel – fontosnak tartanánk elhelyezni a víz problémakörét más környezeti-társadalmi jelenségek viszonyrendszerében. Erre több lehetőség is kínálkozik, amelyek közül magunk *Szöllősi-Nagy András* gondolatait hívjuk segítségül. Szöllősi-Nagy egy előadását azzal a hipotézissel kezdte, hogy *gyorsul a hidrológiai ciklus*, ami – több más mellett – azt eredményezi, hogy a víz hidrológia ciklusa kapcsán megnövekednek a szélsőségek. Meglátása szerint ennek legfőbb oka az emberi populáció növekedése, amelynek hatását a klímaváltozás csak megnöveli. A *globális krízis elsődleges oka tehát a népességnövekedés*, a kialakuló globális változások – amelyek legfőbb jellemzője, hogy exponenciálisak – pedig túlmutatnak a klímaváltozáson. Ezen globális rendszerben a *víz összeköti a planetáris folyamatokat*. Szöllősi-Nagy kihangsúlyozta, hogy a kialakuló *'globális (víz)krízis'* nem a víz, mint környezeti elem krízise, hanem az emberi intézmények krízise, amelynek megoldása a *'jó vízkormányzás'*, amely utóbbi nem egyenlő a *'vízgazdálkodási kormányzással'*. A globális krízis önmagában nem megoldható a klímaváltozásra eddig adott tipikus

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old. A szerző Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesül (2014-2017). Kézirat lezárva: 2015.05.15.

** Szilágyi János Ede, ME ÁJK egyetemi docens

válaszlépésekkel; nevezetesen az üvegházhatást okozó gázok emissziójának csökkentésével, vagy mint energia-kérdés. A hatékony válasz egyik kulcseleme az adaptációs-képesség növelése lehet, ami a vizek esetében egy *`adaptív vízgazdálkodást'* jelent. Ennek az adaptív vízgazdálkodásnak több eleme is van (így például a tározási képességek növelése, többcélú vízrendszerek alkalmazása), és fontos hogy a vízkérdést más rendszerekkel összefüggésben kezeljük; utalva itt, többek között, a víz-élelmiszer-energia nexusra (Szöllösi-Nagy, 2015). A fentiekre tekintettel (azt részben kommentálva) magunk fontosnak tartjuk kiemelni, hogy egy modern, előremutató általános vízpolitika határait rendkívül nehéz meghatározni. Annak tekintettel kell lennie a környezeti törvényszerűségekre (köztük a hidrológiai ciklus teljességére!), és nem alapulhat máson, mint egy rendkívül szoros együttműködésen az érintett más politikákkal a döntéshozatal legkülönbözőbb (helyi, regionális, nemzetközi) szintjein. Lényegében ezen integratív szemlélet került megfogalmazásra az ENSZ egyik jelentésében, amikor a vizet érintő horizontális és vertikális integráció mélyítését szorgalmazza az általános vízpolitika vonatkozásában (WWDR 2012, 22–42).

1. Az általános vízpolitika és annak hatása a víziközmű-szabályozásra

Az általános vízpolitika kapcsán első körben rögzíteni kívánjuk, hogy a napjainkban immáron elfogadottnak tekinthető általános, integratív vízpolitika egy szerves fejlődés eredménye, amely általános vízpolitika kutatási idődimenzióknak elején – ez az időpont a jelen kutatócsoport kutatási programja szerint: 1985 – még ebben a formában nem létezett. A fejlődés eredményeképpen napjainkra olyan fontos dokumentumok jelölik ki ennek kereteit, mint az ENSZ UN-Water programja keretében elfogadott *víz-világjelentések* (lásd különösen a WWDR 2012 és WWDR 2015 jelentéseket), az *EU Vízstratégiája* (Blueprint) és – több vonatkozásban is reformra szoruló – *Víz-keretirányelve* (VKI), az egyes EU tagállamok VKI végrehajtására született *vízgazdálkodási-tervei* (így Magyarország esetében a VGT), a több év óta készülő magyar *Nemzeti Vízstratégia* tervezete¹ (NVSt). A magyar vonatkozásokat, probléma-csomópontokat tekintve magunk különösen fontosnak tartjuk továbbá, habár csak közvetett érvényesüléséről lehet beszélni, a MTA Vízstratégáját (Somlyódy, 2011).

Ezen általános vízpolitikai dokumentumok átfogó bemutatására jelen tanulmányban nincs mód, segítség azonban az, hogy korábbi kutatásainkban már publikáltuk ezek elemzését (Szilágyi, 2013b: 15–62; Szilágyi: 2013a, 475–497). Jelen tanulmány írása során elsődlegesen a víziközmű-szolgáltatásokhoz legszorosabban kapcsolódó – alapvetően egy magyarországi problémamátrix

¹ A NVS véglegesítése jelen írás lezárásakor még váratott magára, mivel a vízügyi kérdések zöme a Vidékfejlesztési Minisztériumtól időközben átkerült a Belügyminisztériumhoz, így a NVS elfogadása is.

(Szilágyi, 2013b; Szilágyi, 2015c) által kijelölt – csomópontjaira² kívánunk csak utalni, az alábbi kérdéskörök kapcsán.

1.1 A víz, mint rendelkezési hatalom tárgya, avagy `Kié a víz?`

Az általános vízpolitikai dokumentumokban kiemelt kérdésként kerül taglalásra az, hogy adott vízadó, vízellátási terv fölött ki jogosult rendelkezni. A kérdéskör kifejtése előtt, mindazonáltal fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e kérdés taglalásánál alapvetően a *folyékony halmazállapotú természetes édesvizek* (felszíni illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közegének* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízellátási tervek, víziközművek) feletti rendelkezési jog, hatalom kérdéseivel foglalkozunk. A már *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákra, jelen tanulmány vízzel, mint kereskedelmi ügyletek tárgyával foglalkozó részében térünk ki részleteiben.

Nem pusztán a víziközművek kapcsán vetődik fel annak a kérdése, hogy ki az, aki a vizekkel, vízellátási tervvel elsődlegesen jogosult rendelkezni, hanem bizony az általános vízpolitika keretei közé tartozó egyéb ágazati kérdések kapcsán is.³ A `Kié a víz` kérdés lehetőséget ad arra, hogy mind *közjogi* (egyfajta szuverenitási), mind pedig *magánjogi* (tulajdoni) kategóriában, mind pedig a jogi kereteket túllépő *intergenerációs* (nemzedékek közötti) viszonyrendszerben vizsgáljuk e kérdéskört (Szilágyi, 2015c). E három kategória kapcsán – figyelemmel a magyar általános vízpolitikára is meghatározó jelentőséggel bíró Alaptörvényre – az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni.

Az Alaptörvény számos ponton kitér a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére.⁴ Az Alaptörvény P) cikke külön a *vízkezelések* kapcsán is nevesíti, hogy azok védelme és fenntartása valamint a *jövő nemzedékek számára való megőrzése* az állam és mindenki kötelessége. Hasonlóképpen előremutatónak véljük az Alaptörvény 36-37. cikkeit, amelyek – több más mellett – az államadósság maximális mértékét hivatottak meghatározni, és amelyek céljuk alapján értelmezhetők akképpen is, hogy a jelen generációk egy esetleges hitelcsapdával ne lehetnének el pénzügyileg az utánuk következő generációkat. Ezen értelmezést támasztja alá az Alaptörvény 36. cikkhez adott indoklása is, amely szerint az Alaptörvény „*a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősséget tekintetbe véve*” írja elő az államadósság növekedését gátló szabályokat; hasonlóképpen indokolja a jogalkotó a 37. cikket is, vagyis, hogy az Alaptörvény „*annak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra*”, vezeti be a szigorú költségvetési

² Ezek: integrativitást biztosító eszközök, rendelkezési jog, környezeti elem, természeti erőforrás (benne a kereskedelmi ügyletek, így víziközmű-szolgáltatások tárgyköre), káresemény.

³ A víziközművek mellett hasonlóan aktuális a mezőgazdasági vízszolgáltatások területe is (Szilágyi, 2015a).

⁴ Lásd Alaptörvény Nemzeti Hitvallását, valamint 30. és 38. cikkeit.

szabályokat. Úgy véljük, hogy mindezek alapján egyértelműen megállapítható az a jogalkotói szándék, amely a jövő generációk eladósodását kívánja elkerülni. Az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése az *államadósság maximumát a teljes hazai össztermék felében* határozza meg. E ponton érdemes kitérni arra, hogy speciálisan a vizek vonatkozásában is található olyan kötelező érvényű előírásokat, amelyek a jövő generációk pénzügyi védelmét (is) szolgálják. Nevezetesen a vízszolgáltatások kapcsán a VKI *költségmegtérülés elvét*, amely a magyar jogrendszer részévé is vált általánosságban a Vgtv 15. § (7) bekezdésében, speciálisan pedig a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben (Vksztv) 1. § (1) bek. h) pontjában. A VKI 9. cikk (1) bekezdése a költségmegtérülés tartalma kapcsán a következőket állapítja meg: „*tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket*”. Vagyis a VKI `teljes gazdasági költségre` kiterjedő költségmegtérülés elve lényegében három költségelemet nevesít: a `pénzügyi költségeket` és az ún. `külső költségeket`, amely utóbbi további két elemből áll, a `környezeti költségekből` és a `készletköltségekből`. Meglátásunk szerint a három költségelem közül különösen a külső költségek lehetnek azok, amelyek a jövő generációk (pénzügyi) érdekeinek megtestesítésére is alkalmasak. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy pont a külső költségeket alkotó két költségelem meghatározása több vonatkozásban is bizonytalan (Tönkö, 2015a: 4–8; Szilágyi, 2014a: 78–82), és pontos kimunkálásuk még nem tekinthető lezártnak. A költségmegtérülés elvének más vonatkozásaira alább még kitérünk.

Az Alaptörvény P) cikke a vízkészleteket a *nemzet közös örökségé*ként definiálja.⁵ E leginkább államtudományi, közjogi megközelítésben értelmezhető kategóriát magunk részéről – hasonlóan más szerzőkhöz (Raisz, 2012a: 379–382) – bizonyos értelemben az *emberiség közös öröksége* kategóriával gondoljuk szembeállíthatónak. Ennek kapcsán ugyanis érdemes utalni azon nemzetközi jogi irodalomban ismert törekvésekre, amelyek az emberiség közös örökségére hivatkozással próbálnak meg kivonni bizonyos felszín alatti vizeket az állami szuverenitás koncepciója alól. Úgy gondoljuk, hogy e jogirodalomban ismert vitában a nemzet közös örökségének vizekre is kiterjedő kategóriája egyfajta állásfoglalásként is értékelhető az állami szuverenitás kategóriája mellett. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy számos *felszíni és felszín alatti vízadónk határral osztott*, erre tekintettel pedig a nemzet közös örökségének – egyébiránt részleteiben nem meghatározott – kategóriája, annak abszolút formában történő értelmezése esetén, a jövőben konfliktusok forrása lehet szomszédos országokkal. Meglátásunk szerint tehát a határral osztott vízadók tekintetében a nemzet közös öröksége kategória csak megkötésekkel fogadható el, a *határvizek* (amely kategória egyébiránt szintén több értelemben is definiálható) vonatkozásában a *más népekkel való együttműködésre törekvés* kötöttségével – amely elvárás

⁵ A víz örökségként történő meghatározásának vannak uniós jogi alapjai is, lásd: VKI preambulum (1) pont; valamint a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 65. pontja. Egyik hivatkozott forrás sem részletezi ua., hogy kit ért örökösnek e viszonyrendszerben.

meghatározásra is került az Alaptörvény Q) cikkében, ráadásul és többek között, éppen az „emberiség fenntartható fejlődése érdekében” kitéttel – korlátozva tartjuk helyesnek értelmezni. Az országok közötti együttműködés egyébiránt alapvetően érintheti a víziközmű-szolgáltatásokat is. E vonatkozásban elsősorban az azoknak vizet biztosító *vízadók* jönnek számításba. Magyarországon az ivóvíz jelentős része a felszín alatti vízadókból származik, a magyar felszín alatti vizek fele pedig határral osztottnak mindősül (VGT 2012: 47, 150; Somlyódy, 2011: 17). Tehát a vízadók megfelelő szintű védelme alapvető. Hasonlóképpen nem lényegtelen az a kérdés sem, hogy a szomszédos országok miképpen kezelik a szennyvizeiket, hiszen annak jelentős hatással lehet a hazai vizek állapotára is. Azonban nem csak a természetes vízadók vonatkozásában lehet jelentősége az országok közötti együttműködésnek. A *víziközművek és a víziközmű-szolgáltatók* esetében is megjelenhet a nemzetközi elem. Ennek kísérleteként tekinthető az *Arad-Békés együttműködés*, amely célja szerint Arad megyéből származó vízzel látott volna el békés megyei településeket. Ennek megvalósításaként a terv szerint összekötötték volna a két érintett terület víziközmű-rendszereit; illetve ebből a célból létre is hoztak egy közös szolgáltatót, az *Aqua Trans Mureş S.A.-t* (Szilágyi 2013b: 127–128).⁶

Fontos kiemelni, hogy a fentebb taglalt nemzet közös öröksége kategória nem esik egybe az Alaptörvény egy másik kategóriájával, nevezetesen a *„nemzeti vagyonnal”,* amely pedig – nem mellesleg – nem egyezik a Kvt preambulumban található ugyanilyen elnevezésű kategóriával. Míg az Alaptörvény nemzeti vagyon kategóriája – és az ez alapján elfogadott sarkalatos törvény, a Nvtv – az *állami és önkormányzati tulajdont illetve vagyont* foglalja magában, addig – egy elfogadottnak tekinthető jogirodalmi értelmezés szerint (Bándi, 2011: 24–25) – a Kvt nemzeti vagyon kategóriája egy szembehelyezkedésnek tekinthető azon teóriával, amely szerint a környezeti értékek uratlan dolgok lennének. Mindemelllett pedig a Kvt nemzeti vagyon kategóriája *nem azonosítható egyik tulajdoni formával sem* (például az állammal), hanem magában foglalja az ország szempontjából meghatározó értékeket, függetlenül attól, hogy azok kinek a tulajdonában állnak. Mindezen lehatárolásnak abból a szempontból van jelentősége, hogy a természetes vízadók mind az Alaptörvény-Nvtv, mind pedig a Kvt nemzeti vagyon kategóriája által érintettek, maguk a víziközművek és adott víziközmű-szolgáltatók pedig az Alaptörvény-Nvtv nemzeti vagyon kategóriája alapján. A víziközművek tulajdoni kérdéseire még a víziközmű-szakpolitika kapcsán térünk ki.

1.2 A víz, mint környezeti elem

Az általános vízpolitikai dokumentumokban a vízzel gyakorta találkozhatunk, mint a környezet fontos részét képező környezeti elemmel. A víz, mint *környezeti*

⁶ Lásd még (2015.06.08.): <https://www.alfoldviz.hu/cegunkrol/cegtortenet>

*elemre vonatkozó környezetpolitikai megközelítés a vizet egy tágabb rendszerben kezeli, vagyis a környezet egyik összetevőjeként. E vonatkozásnak a nemzeti szinten túl számos nemzetközi és európai uniós aspektusa is van, melyek közül különösen a VKI-t tartanánk fontosnak kiemelni (Csák, 2008: 100–115; Fodor, 2014: 2010–233; Tönkö, 2015a; Szilágyi, 2013b: 95–162). Tekintettel arra, hogy e terület a magyar szakirodalomban viszonylag jól dokumentáltnak mondható, ezért e helyütt nem térünk ki rá részleteiben. E ponton érdemes említést tenni azonban az EU *regionális támogatáspolitikájára*, amely a 2007-2013-as költségvetési időszakban hatalmas összegek bevonását tette lehetővé a víziközmű-ágazatba, és ez a fejlesztési lehetőség a 2020-ig terjedő időszakban is fennmarad, még hozzá környezetpolitikai célokra hivatkozással. A 2014-2020-as uniós programozási időszakban a *Környezet és Energiahatékonysági Operatív Programból* (KEHOP) megközelítőleg 1,25 milliárd eurót (ebből egy milliárd a Kohéziós Alapból!) meghaladó értékben valósulhatnak meg ivóvízminőség-javítási, szennyvízelvezetési és -tisztítási beruházások Magyarországon. Ebből kifolyólag a magyar vízpolitikának továbbra is képesnek kell lennie arra, hogy a kívánt fejlesztési céljait a regionális támogatáspolitikai nyelvére kódolja. E fejlesztési pénzek a költségmegtérülés elvével is szorosan összefüggő, azzal – pontosabban annak szennyező fizet elvével összefüggő maximájával – összeegyeztethető intézkedéseket takarnak.*

1.3 A víz, mint természeti erőforrás, és kereskedelmi ügyletek tárgya

Az általános vízpolitikai dokumentumokban a víz, nem csak, mint környezeti elem tűnik fel, hanem, mint természeti erőforrás is. A víz, mint környezeti elemhez képest a víz természeti erőforrásként történő definiálása már egyfajta szűkítést foglal magában. A Kvt a két kategória közötti különbséget a *„társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználhatóság”* kérdésében ragadja meg. Utóbbi sajátosság – habár meglehetősen tágan értelmezhető, ráadásul időben is változó kategóriát takar – mindazonáltal a víz, mint környezeti elem körét leszűkíti azon vizekre, amelyek esetén a társadalmi felhasználhatóság lehetősége egyáltalán megjelenhet. Ezen elemhez szorosan kapcsolódik a *vízgazdálkodás* kategóriája, amelynek pedig része a víziközmű-ágazat is, annak jellemzően a *települési vízgazdálkodásához* sorolva (Szilágyi, 2015c).

A természeti erőforrás kategórián belül jogi szabályozási helyzetét illetően speciális helyet foglal el azon vizek köre, amelyek kereskedelmi ügyletek tárgyaivá válnak (utóbbi kör kapcsán természetesen felhívva a figyelmet a VKI preambulumban található figyelmeztetésre; nevezetesen, hogy „*a víz nem szokásos kereskedelmi termék*”). Amíg a természeti erőforrás kategória esetén a társadalmi szükségletek kielégítésének pusztán lehetőségét fogalmazza meg a jogalkotó, addig a *kereskedelmi ügyletek tárgyát* képező áru illetve szolgáltatás kategóriák már jelentősebb szűkítést takarnak. Korábbi kutatásainkban egyébiránt

foglalkoztunk azzal is, hogy a két kereskedelmi kategória miként határolható el egymástól a vizek vonatkozásában (Szilágyi, 2013b: 167–180).

A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya kapcsán a nemzetközi vízpolitikai dokumentumok fontos problémakörként kezelik az ún. *virtuális vízkereskedelem* témakörét (WWDR 2012: 33-34). A víz kereskedelem, mint ún. *virtuális víz* vagy *beágyazott víz* kereskedelme globális ügy. A virtuális ill. beágyazott víz kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott *áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak* (hasonlóképpen mint a *víz lábnyom*). Ezen eljárás alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerrel és egyéb termékkel kereskednek világszerte. Ez az elem egyébiránt szorosan összekapcsolja a víziközmű-szolgáltatókat azon (élelmiszer)ipari vállalkozásokkal, amelyek termékeik előállításához maguk is igénybe veszik a szolgáltatásukat.

Rátérve immáron a vízre, mint szolgáltatási kategóriára, elsőként egy nagyon fontos megkülönböztetésre érdemes kitérnünk a VKI helyes értelmezése okán, mivel nagyon fontosnak gondoljuk az általános vízpolitika taglalása kapcsán, hogy mit is értünk vízszolgáltatáson. Nevezetesen, hogy a *kereskedelmi értelemben vett vízszolgáltatási* kategórián túl, tárgyalni kell-e a *környezeti szolgáltatás* kategóriáját is? A két kategória közötti különbségtétel volt ugyanis az egyik hangsúlyos kérdése az Európai Unió Bírósága (CJEU) előtt zajló ügynek,⁷ amelyben az Európai Unió Bizottsága és Németország – utóbbi oldalán beavatkozóként részt vett Magyarország is – a VKI költségmegtérülési elvének alkalmazásán vitáztak a vízszolgáltatások viszonylatában. A 2014. szeptember 11-én zárult ügy egyik lényeges kérdése tehát az volt, hogy mit is takar a VKI vízszolgáltatás fogalma, s hogy azt kereskedelmi- vagy környezeti értelemben kell alkalmazni. Meglátásunk szerint – amely álláspontunkat egy korábbi munkánkban fejtettünk ki részleteiben (Szilágyi, 2015d) – az CJEU nem foglal egyértelmű állást az értelmezési vita e részében,⁸ azonban az ítélet más részeiből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a CJEU a VKI értelmezés kapcsán alapvetően a kereskedelmi megközelítést véli helytállónak. A VKI elemzését alapul véve magunk egyébiránt úgy látjuk, hogy a VKI vízszolgáltatás fogalmának leginkább a belső piaci (vagyis kereskedelmi) értelemben vett szolgáltatás fogalom-értelmezés felel meg, míg a környezeti szolgáltatás koncepciója a költségmegtérülés elvének egyik költségtényezőjével, az ún. külső költségek vonatkozásában tűnik fel és bír relevanciával. Részleteiben azért nem tartjuk fontosnak elemezni az ügyet, mivel abban egyik fél sem vitatta azt, hogy a víziközmű-szolgáltatás részét képezné-e a VKI vízszolgáltatás fogalmának, és azt sem hogy arra kiterjed-e a költségmegtérülés elve. A VKI 9. cikkében szereplő elv egyébiránt kiemelten is

⁷ C-525/12. sz. ügy.

⁸ V. ö. ezzel szemben a C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 59-63., valamint 68-70. pontjaival.

kezeli a háztartási vízhasználatot. A *háztartási vízhasználaton* magunk az emberi személyes szükségletek kielégítését célzó vízfelhasználást értjük, amely viszont nem feltétlenül esik egybe a vízszolgáltatások kategóriájával. A háztartási vízhasználat kérdéskörének két lényeges, de nem kizárólagos eleme az *ivóvíz* és a *szanitáció* kérdése.

Úgy látjuk, hogy napjainkban az általános vízpolitika egyik fontos eleme lett a közvetlen emberi vízfelhasználás vonatkozásában a *vízhez való jog* intézménye. Magyarország esetében fontos feltenni azt a kérdést, hogy jelenlegi belső jogi szabályozásunk ismeri-e ezen kategóriát. Meglátásunk szerint a válasz: egyértelműen igen. A 2012-től hatályos magyar alkotmányban – *Raisz Anikó* megítélése szerint – elsődlegesen a XX. cikk foglalkozik a vízhez való joggal, mintegy a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatban (Raisz, 2012b: 156–157). Annak elemzésén túl, hogy a vízhez való jog mennyiben található meg az Alaptörvényünkben, legalább olyan fontos kérdés az, hogy mennyiben érvényesül e jog a magyar jogrendszerben. Ennek tárgyában szervezett megbeszélést – konkrétan az ENSZ Víz és Egészség Jegyzőkönyvének magyarországi érvényesülése tárgyában – az Alapvető Jogok Biztosa (AJB) 2015. június 2. napján. A jog érvényesülése kapcsán a hozzászólók számos víziközmű-szakpolitikát is érintő megállapítást tettek. *Pump Judit* előadásában illetve hozzászólásában kitért arra, hogy az AJB (illetőleg jogelődjei) *de facto* már régóta eljárnak a vízhez való jog érvényre jutása érdekében, azonban ezt *de iure* más alapjogokra hivatkozással teszik. A víziközmű-szolgáltatás Magyarországon szerinte is nagyban kapcsolódik a vízhez való jog kérdésköréhez. Külön kiemelte a megfizethetőség és díjak kérdését, a tisztességes eljáráshoz való jogot. Kitért rá, hogy a rendszerváltást követő privatizációs folyamatok számos rendezetlen ügyet hagytak hátra; számos vízhasználat például *szívességi használatként* élt tovább; a locsolási rendszerek (mint adott esetben a felhasználók és a víziközmű-szolgáltatók közötti *közvetítő rendszerek*) átalakítása nehézkes; etc. *Fórika László* kitért arra, hogy a *zártkerteken* kialakult szegény-negyedek kifejezetten rossz helyzetben vannak, hiszen e zártkertek kapcsán az önkormányzatoknak kevés kötelezettsége van a vezetékes víz biztosítására. *Nagy Edit*, a Víziközmű Szövetség képviselőjeként nagy problémaként jelölte meg azt, hogy csak az Alföldön évente egy településnyi fogyasztó kerül kizárásra, akik többsége nem is kerül vissza a rendszerre. Márpedig – emelte ki – ez a víziközmű rendszerek gazdaságos működése szempontjából óriási nehézség; hasonlóan az ágazatot érintő rezsicsökkentéssel és a közmű-adóval.⁹ Mindezekre tekintettel az új díjrendszer kialakítása kapcsán – a vízhez való jog megfizethetőségét érintve – elképzelhetőnek tartana egy sávós díjképzést, amelynél a legalacsonyabb sávban nulla forintos lenne a szolgáltatás díja. A konferencián felvetődött egy pénzügyi alap önkormányzatok, állam, szolgáltatók általi létrehozásának gondolata a nemfizetők számára; továbbá felvetődött az is, hogy külön a megfizethetőség

⁹ Lásd még MaVíz–KPMG, 2015: 50–52.

szempontjából lehet, hogy nem is annyira a szolgáltatás díj megfizethetősége jelent problémát, hanem a víziközműhöz történő csatlakozás rákötési díja, ezért lehet, hogy inkább a rákötést kellene szociálisan támogatni.

Végezetül fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az általános vízpolitika formázásában fontos szerepe van a *nemzetbiztonsági kérdéseknek*. A kiemelt nemzetbiztonsági védelmet igénylő *létfontosságú hálózatos rendszerek* között a vízágazat számos elemét ott találjuk, köztük a víziközműveket is (lásd az ECId és Léttv előírásait). A vonatkozó uniós és magyar előírások részletes elemzésével korábbi munkánkban foglalkoztunk (Szilágyi, 2015b); érdekességképpen tartjuk fontosnak kiemelni, hogy a terrorveszély szempontjából minél nagyobb egy hálózatos rendszer, annál inkább igényli a fokozottabb biztosítást, mivel annál sérülékenyebb általa a társadalmunk.

2. A víziközmű-szakpolitika

A víziközmű-szakpolitika tartalmát illetően alapvetően azon stratégiai dokumentumok állnak rendelkezésre, amelyek az általános vízpolitika kapcsán már említésre kerültek, de legújabban ugyanakkor maguk a víziközmű-ágazat szereplői is megfogalmazták saját stratégiai elgondolásaikat.¹⁰

A víziközmű-szakpolitika két kardinális kérdése – a magyar probléma-mátrix alapján – a szektorban érvényesülő rendelkezési problémakör illetve – ezzel szoros összefüggésben – a víziközmű-szolgáltatás finanszírozása. Tekintettel arra, hogy e szakpolitika a vízkormányzásos témakör egyik leggyakrabban kutatott területe a magyar jogtudományban (Belényesi, 2013; Pump, 2011), úgy gondoljuk, hogy ennek legfontosabb fejlődési irányait elég csak vázlatosan érinteni.

A kapcsolódó nemzetközi ideológiai változások lényegében a *washingtoni konszenzussal* vették kezdetüket az 1980-as években, amikor is a nemzetközi politikai ideológiában jelentős változás következett be. E konszenzus széles körben támogatja a piac *liberalizációját*, a közműszektorok *privatizációját*, és a szabályozás kapcsán egy *deregularizációt*¹¹ annak érdekében, hogy a piaci verseny biztosításán keresztül oldjanak meg számos problémát. Ezen megközelítést eredetileg *Margaret Thatcher* és *Ronald Reagan* kormányzásához/elnökletéhez kötődik. A washingtoni konszenzus nagy hatással volt és van olyan nemzetközi szervezetek működésére, mint amilyen a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, illetve a Kereskedelmi Világszervezet (WTO). Lényegében az EU is ezen irányba mozdult el, amikor számos esetben (pl. villamos energia, gáz) liberalizációs irányelveket fogadott el.¹² A kommunista blokk összeomlásával (1989-1991) ezen

¹⁰ Például Magyarországon lásd: MaVíz–KPMG, 2015.

¹¹ *Deregularizáción* azt értjük jelen esetben, hogy az állami szerepvállalás csökkenése megjelenik a szabályozás szintjén is. A *deregularizáció különös esetkörének* tekinthető, hogy a Magyarországon 2011-ig nem létezett a szektort szabályozó víziközmű törvény.

¹² A vízszektor liberalizációjával összefüggő uniós kísérletek kapcsán lásd részletesebben Szilágyi, 2013b: 176–179.

ideológia megerősödött, különösen Közép-Kelet-Európa országaiban. A változás a vízgazdálkodásban is érzékelhető volt, és a szektorban a víziközművek működtetése – a nyugati államokat meghaladó mértékben – egyre inkább kikerült az állami, önkormányzati hatáskörből, lényegében azon meggyőződésből, hogy a magánszektor jobb hatásfokkal tudná biztosítani e szolgáltatásokat (Hall et al, 2004: 34; Szilágyi, 2013b: 180–194). E fejleményekkel párhuzamosan felerősödött azon – a víziközmű-szolgáltatások árképzése szempontjából jelentős – elképzelés,¹³ hogy a víz kereskedelmi terméként kezelendő (Hegedüs-Tönkö, 2014: 12–13; Szilágyi, 2013b: 168–169). A washingtoni konszenzus által meghatározott koncepció lényegében a 2000-es évek második felében előtérbe kerülő új megközelítésekkel ér véget, amelyek következtében napjainkban lényegében az állami illetve önkormányzati szerepvállalás felerősödése, ezzel párhuzamosan a *regularizáció* és a *(re)municipalizáció* illetve állami tulajdon szerepének felértékelődése (*nacionalizáció* illetve *kormányzati kivásárlás* formájában) zajlik (Horváth M., 1997a: 197; Horváth M., 1997b: 258; Horváth M., 2015: 272; Horváth M.–Péteri, 2012; Szilágyi, 2014b: 145–146). A koncepcióváltás nagyban összefügg azon dogmának a megdőlésével, amely szerint a magánszektor jobban képes működtetni ezen ágazatot, mint a közszektor (Hegedüs-Tönkö, 2014: 11–12; Tönkö, 2015c: 3–4; Szilágyi, 2013b: 191). A koncepcióváltás további okaként érdemes megemlíteni azon felismerést is, hogy a víziközmű-szektorban a kereskedelmi szolgáltatás biztosításának igényén túl számos más – többek között az általános vízpolitika kapcsán említett – szempont által támasztott igénynek is eleget kell tennie (Hegedüs-Tönkö, 2015: 1; Tönkö, 2015c: 3).

A víziközmű-szakpolitika magyar vonatkozásait tekintve megállapítható, hogy az nagyban követi a fent említett nemzetközi trendeket. A washingtoni konszenzus által képviselt modellváltás időszaka nálunk, hasonlóan a Kelet-Európa más országaivalhoz ugyanakkor összefonódott a – Magyarország esetében – rendszerváltással fémjelzett politikai és gazdasági átalakulással. Az ezt követő, 2011-ig tartó időszak számos elemzés tárgya volt (Hegedüs-Tönkö, 2015: 6–8, 12; Tönkö, 2015c: 1, 5, 7–11; Tönkö, 2015b: 8; Pump, 2008: 525–530; Szilágyi, 2013b: 79–94; 194–214). A korszak egyik jellegzetessége a pontos víziközmű-szabályozás hiánya és a fenntartási-finanszírozási kérdések megoldatlansága volt. A 2011-es koncepcióváltás megfelel azon európai trendeknek, amelyek az állami és önkormányzati szerepvállalás felértékelődésében ragadhatók meg, valamint a szabályozási úr is betöltésre kerül a Vksztv elfogadásával. Mindezek során tisztább viszonyok alakultak ki a stratégiaalkotás, a tulajdoni és üzemeltetési viszony kapcsán, habár az víziközmű-szolgáltatók integrációjának végkifejlete még nem körvonalazódott (Szilágyi, 2014b). Napjaink kihívása a fenntartási-finanszírozási kérdések rendezése. Ennek kapcsán kardinális kérdés elsődlegesen a rendelkezésre álló közművagyon állapotának felmérését követő megfelelő rekonstrukciós arány kialakítása figyelemmel a költségmegtérülés elvének – egyébiránt nem minden

¹³ Lásd például a Dublini Nyilatkozat negyedik alapelvét.

vonatkozásban konkrétan megragadható – szempontjaira (Szilágyi, 2014a). A magyar társadalomban tapasztalható szegénységre tekintettel a víziközmű-szolgáltatások díjának meghatározásánál lényeges szempont kell legyen a vízhez való jognál már említett megfizethetőség is.

Következtetések

Jelenleg Magyarországon általános vízpolitikát megfogalmazó, a politikai döntéseket is befolyásolni képes dokumentum lényegében egy van, a VGT. A főleg általános vízpolitikai kérdésekre fókuszáló tanulmányunk végén megállapíthatjuk, hogy a víziközmű-szakpolitika formálása, végrehajtása során figyelemmel kell lenni a VGT-re és olyan más, a víziközmű-szakpolitika keretein túlmutató kérdésekre is, mint az adaptív vízgazdálkodás, a nemzetközi-európai uniós-magyar környezetjog, az uniós regionális támogatáspolitikai, a virtuális vízkereskedelem, az emberi jogok valamint a nemzetbiztonság követelményeinek való megfelelés. Mindezen szempontok pontos meghatározására a remélhetőleg minél hamarabb megszülető Nemzeti Vízstratégiában kellene sort keríteni, illetve – a NVS-sel több ponton is átfedésbe hozható – Magyarország második vízgyűjtő-gazdálkodási terve is jó keretet biztosít egy előremutató általános vízpolitika tetelezésére. Az említett két dokumentumnak választ kellene adnia további két víziközmű-szakpolitikát közvetlenül érintő kérdésre is. Egyrészt az víziközmű-szolgáltatók integrációjának végső elképzelésére, másrészt pedig – ezzel szoros összefüggésben – a számos szempontra figyelemmel lévő víziközmű-szolgáltatási díjképzés kérdésére.

Felhasznált irodalom

- Bándi Gyula (2011): *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- Belényesi Pál (2013): *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkereitirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*. PhD Értekezés. Debrecen: Debreceni Egyetem
- Csák Csilla (2008): *Környezetjog*. I. kötet. Miskolc: Novotni Kiadó.
- Fodor László (2014): *Környezetjog*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Hall, David et al (2004): *International Context*. WaterTime, 2004.9.6.; forrás (2011.07.08): www.watertime.net/Docs/WP1/D7_Int_Context_final-revb.pdf
- Hegedűs József–Tönkö Andrea (2014): A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus. 11–31. oldal.
- Hegedűs József–Tönkö Andrea (2015): A víziközmű-szolgáltatások közigazgatási-szervezési kérdései. Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című kutatási programja keretében (kutatócsoport-vezető: Horváth M. Tamás). Debrecen, 14 old. Kézirat – megjelenés alatt.
- Horváth M. Tamás (1997a): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. In: *Magyar Közigazgatás*. 47. évf. 4. sz. 193–201. old.

- Horváth M. Tamás (1997b): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. In: *Magyar Közigazgatás*. 47. évf. 5. sz. 257–267. old.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magas-feszültség*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2013). Nem folyik az többé vissza. In: Kiss Ferenc László et al (szerk.): *Verseny és szabályozás – 2012*. Budapest: MTA KRTK KTI, 2013, 177–200. old.
- Pump Judit (2008): Víziközművek a jogértelmezés csapdájában. In: *Magyar Jog*. 55. évf. 8. sz. 523–531. old.
- Pump Judit (2011): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD Értekezés. Budapest: ELTE.
- Raisz Anikó (2012a): A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 30/2. 379–382. old.
- Raisz Anikó (2012b): A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc: Miskolci Egyetem. 151–159. old.
- Somlyódy László (szerk.) (2011): Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok. Köztisztületi Stratégiai Programok. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia
- Szilágyi János Ede (2013a): Az EU és Magyarország vízstratégiája. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 31. 475–497. old.
- Szilágyi János Ede (2013b): *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolc: Miskolci Egyetem.
- Szilágyi János Ede (2014a): A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 9. évf. 1. sz. 73–94. old.
- Szilágyi János Ede (2014b): A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból. In: *Pro Futuro*. 4. évf. 1. sz. 144–162. old.
- Szilágyi János Ede (2015a): A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 10. évf. 1. sz. – megjelenés alatt.
- Szilágyi János Ede (2015b): A vízágazat létfontosságú rendszereinek biztonságpolitikai védelme és a magyar vízjog. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 33. – megjelenés alatt.
- Szilágyi János Ede (2015c): A vízjogi szabályozási csomópontok hazai viszonyrendszere a vizeket érintő aktuális kihívások tükrében. – megjelenés alatt.
- Szilágyi János Ede (2015d): Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében. – megjelenés alatt.
- Szöllősi-Nagy András (2015): *Megatrendek, globális vízválság, kihívások avagy Mit ér a tudományunk? Van-e megoldás* c. előadása. Miskolc: Miskolci Egyetem, 2015. május 12.
- Tönkő Andrea (2015a): A vízgazdálkodásra vonatkozó európai uniós politikák. Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című kutatási programja keretében (kutatócsoport-vezető: Horváth M. Tamás). Debrecen, 11 old. Kézirat – megjelenés alatt.

Tönkö Andrea (2015b): A víziközmű-szolgáltatások gazdálkodási-pénzügyi kérdései. Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című kutatási programja keretében (kutatócsoport-vezető: Horváth M. Tamás). Debrecen, 13 old. Kézirat – megjelenés alatt.

Tönkö Andrea (2015c): A víziközmű-szolgáltatások szervezésével kapcsolatos tulajdonlási és vagyoni problémák. Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című kutatási programja keretében (kutatócsoport-vezető: Horváth M. Tamás). Debrecen, 13 old. Kézirat – megjelenés alatt.

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

- ENSZ Millenniumi Nyilatkozata, A/RES/55/2 határozat, 2000. szeptember 8.
- UN Open Working Group (OWG): Proposal for Sustainable Development Goals. Elfogadva az ENSZ Közgyűlés az A/68/970, 2014. augusztus 12. napi határozatával
- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X.5.) Korm. rendelet
- az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, HL L 327., 2000.12.22., 1–73. o. (VKI)
- az Európai Tanács 2008/114/EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrákról, HL L 345., 2008.12.23., 75–82. o. (ECId)
- COM (2012) 673 végleges A Bizottság közleménye az európai vízkészletek megőrzésére irányuló tervről (Blueprint)
- Magyarország Alaptörvénye
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvt)
- 1997. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv)
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv)
- 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról (Vksztv)
- 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről (Léttv)
- 1042/2012. (II.23.) Korm. határozat Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről (VGT)
- C-525/12. sz. Európai Bizottság kontra Németország ügy [még nem tették közzé az EBHT-ban]

Felhasznált egyéb források

- UN: Dublin Statement on water and sustainable development. Dublin. 1992.01.31.
- World Water Assessment Programme: Managing Water under Uncertainty and Risk (I. vol.), Knowledge Base (II. vol.) and Facing the Challenges (III. vol.). The United Nations World Water Development Report (WWDR) 4. Párizs. 2012. UNESCO
- World Water Assessment Programme: Water for a Sustainable World. The United Nations World Water Development Report (WWDR) 5. Párizs. 2015. UNESCO

- Nemzeti Vízstratégia. A vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről. A jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag (NVSt), (Vidékfejlesztési Minisztérium, 2013. március), forrás (2013.05.30.):
<http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/környezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nemzeti-vizstrategia>
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által szervezett megbeszélés az ENSZ Víz és Egészség Jegyzőkönyvének magyarországi érvényesülése tárgyában, Budapest, 2015. május 28.
- Magyar Víziközmű Szövetség (MaVíz) – KPMG: *A magyar víziközmű ágazat bemutatása – átfogó tanulmány*. 2015. május

Fájlnév: sz4 viz agazatpol_DI1_Szilagi J
Könyvtár: C:\Users\User\Documents
Sablon: C:\Users\User\AppData\Roaming\Microsoft\Templates\Normal.dot

m

Cím:
Tárgy:
Szerző: ede
Keresőszavak:
Megjegyzések:
Létrehozás dátuma: 2015.06.18. 8:07:00
Változat: 3
Utolsó mentés dátuma: 2015.09.25. 12:36:00
Utoljára mentette: User
Szerkesztési idő: 2 perc
Utolsó nyomtatás: 2015.09.25. 12:36:00
Mint az utolsó teljes nyomtatáskor
Oldalak száma: 14
Szavak száma: 5 050 (kb.)
Betűk száma: 34 848 (kb.)