

Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében

Szilágyi János Ede*

Jelen tanulmányban¹ az Európai Unió (EU) *Víz-keretirányelvének*² (VKI) 9. cikkében található költségmegtérülés elvének rendszerező elemzését kíséreljük meg az Európai Bíróság 2014. szeptember 11. napján született ítéletének³ tükrében. E kutatás tárgyát képező kérdéskör kapcsán lényegében azt próbáljuk megválaszolni, hogy mely vízhasználatok esetében kell bevezetniük az EU tagállamainak egy, a fenntartható fejlődés – és kiemelten a környezetvédelem – szempontjaira messzemenően figyelemmel lévő árrendszert, annak érdekében, hogy az EU felszíni és felszín alatti vízadói a jelenleginél jobb állapotba kerüljenek a nem oly távoli jövőben. A konkrét ügyben az EU Bizottság azért indított az Európai Bíróság (ECJ) előtt kötelezettségszegési eljárást Németország ellen – s egyúttal vette tervbe hasonló eljárások megindítását más tagállamokkal (köztük Magyarországgal) szemben is – mivel megítélése szerint Németország a VKI költségmegtérülési elvét a vízszolgáltatások csak egy szűk köre kapcsán érvényesítette. Tekintettel arra, hogy amennyiben a nevezett ügyben az ECJ az EU Bizottságának ad igazat, óriási költséget jelentett volna a többi tagállam társadalmaira nézve is, ezért hat tagállam Németország oldalán beavatkozóként vállalt szerepet. Az ügyben az EU jogának egy rendkívül nehezen értelmezhető előírás rendszerét értelmezték a felek illetve az ECJ, ezért mindenképpen fontosnak véljük a megszületett ítélet tudományos továbbgondolását. Az ügynek vannak olyan elemei, amelyek a jogtudomány szempontjából *unikális* jelleggel bírnak, és persze vannak olyan vonatkozásai is, amelyek jól kategorizálható, *univerzális* kérdéscsoportokhoz tartoznak. Előbbire példa a *környezeti szolgáltatások* (mint a környezet által biztosított értéknövekedés) és a *vízszolgáltatások* (mint az emberi vízhasználatok egy többé-kevésbé zárt csoportja) összekapcsolódásának jogi értelmezése, amely bár számos elemében tekinthető újnak, magunk biztosak vagyunk benne, hogy jogfejlődés nem áll meg ezen a szinten és a jövőben a két tématerület összekapcsolódása még szorosabb lesz. Az ügy utóbbi, univerzális aspektusai közül példaként a környezetvédelmi irányelvek rugalmasságának kérdését⁴ érdemes megemlíteni, vagyis, hogy maguk a környezetvédelmi irányelvek mennyi szabadságot biztosítanak a tagállamoknak az uniós standardoktól való eltérésre. A VKI kapcsán már több szerző is jelezte,⁵ hogy túl sok mentesülési lehetőséget tartalmaz, ami pedig nagyban veszélyezteti a VKI céljainak megvalósulását. Konkrét ügy nem cáfolt rá e szerzők észrevételeire, ugyanis az ECJ arra tekintettel utasította el az EU Bizottság keresetét, hogy a VKI lehetőséget ad az EU Bizottság által támogatott jogszabályi értelmezés alóli eltérésre. Erre (is) tekintettel, talán nem meglepő, hogy a VKI jövőben tervezett felülvizsgálatának egyik sarokpontja a költségmegtérülés elvével kapcsolatos előírások újragondolása.

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A kézirat lezárásának ideje: 2014. szeptember 30.

² 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.

³ C-525/12. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság*, 2014. szeptember 11. ítélet.

⁴ Szilágyi: Környezetvédelem az európai uniós jogban, in: *Környezetjog* (szerk.: Szilágyi), II. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 62-72. o.

⁵ Bell, Stuart – McGillivray, Donald: *Environmental law*, New York, Oxford University Press, 2008, 594-595. o.; *EU Environmental Law* (szerk.: Krämer, Ludwig), London, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters, 2012, 256. o.; Szilágyi: *Vízjog* 139-140. o.

A vízhasználatok, vízszolgáltatások árazásának átgondolását azonban nem csak az ECJ friss ítélete indokolja. A VKI első hatéves tervezési időszaka – melyben Magyarország esetében a *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv*⁶ (VGT) képezte a kiindulási alapot – lassan a végéhez közelít, és 2016-tól kezdődik a következő⁷ tervezési ciklus. Az erre való felkészülés is folyik napjainkban, amelynek során az árképzés kardinális kérdés lesz. Tehát erre tekintettel is indokolt feltenni a kérdést, hogy a VKI, és különösen annak költségmegtérülés elvét tartalmazó 9. cikke milyen követelményeket fogalmaz meg a tagállamok szabályozásával szemben? Ennek megfelelően, jelen tanulmányban a VKI vízszolgáltatások fogalmára illetve költségmegtérülés elvére vonatkozó előírásainak értékelését követően, elemzésünk arra terjed ki, hogy az eddig fennálló jogértelmezési nehézségeket mennyiben mozdította előbbre az ECJ vonatkozó ítélete. A VKI eddigi végrehajtása kapcsán példaként a magyar jogalkotó megoldásait hozzuk.

A VKI részletes elemzésétől jelen munkánkban eltekintünk, megtettük azt már korábbi írásainkban. E részben pusztán annyit jegyeznénk 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.⁸ A cél megvalósítására hivatott magyar *Vízgyűjtő-gazdálkodási terv* kidolgozására 2010-ben került sor. Ezt a VGT-t – más tagállamok terveivel egyetemben – az Európai Bizottság időközben megvizsgálta az *Európai Unió vízstratégiájának* (továbbiakban: BP)⁹ 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 indokltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.¹⁰

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.

I. A VKI 2. cikk 38. pontjának fogalom-meghatározása alapján *vízszolgáltatásnak* minősül minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára (a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását, továbbá (b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki. A VKI a vízszolgáltatások fogalmi meghatározásából kiindulva adja meg a *vízhasználat* definícióját, amely értelmében a vízhasználat

⁶ VGT, 2010. április. Kihirdetéséről: 1042/2012. Korm. határozat.

⁷ A második VGT-t 2015.12.22-ig kell elkészíteni; lásd *A Vízgyűjtő-gazdálkodási terv felülvizsgálatának ütemterve és munkaprogramja 2013-2015*, Vitaanyag, forrás (2014.02.09.):

http://www.vizeink.hu/files/VGT2_utemterv_munkaprogram%20vitaanyag.pdf

⁸ VKI 4. cikk (1) és (4) bek.

⁹ Európai Bizottság: COM(2012) 673 final, Brüsszel, 2012.11.14. Lásd Szilágyi: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *PUMSJP*, 2013/31, 475-497. o.

¹⁰ Lásd Európai Bizottság: SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, 2012.11.14., 3. o.

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*.¹¹ A három fogalmi kör – nevezetesen: emberi tevékenység, vízhasználat, vízszolgáltatás – értelmezésében nagy jelentőséget tulajdonítunk az Európai Bizottság által kiadott *Közösségi végrehajtási stratégiának*¹² (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.¹³ 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.¹⁴

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*¹⁵ 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).”¹⁶

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 feltüntetni*), nevezetesen azon `nem gazdasági, közösségi szolgáltatások` körét, amelyeknél *nem lehatárolható 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.¹⁷ Ezzel szemben a VGT `vívízszolgáltatásként` 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 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

¹¹ VKI 2. cikk 39. pont.

¹² 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.

¹³ WATECO 73-74. o.

¹⁴ WATECO 75. o.

¹⁵ 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.

¹⁶ Burger et al: i.m. 16. o.

¹⁷ VGT 254. o.

vonta a vízszolgáltatások körébe).¹⁸ 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 önffinanszírozás növelésére (pl. belvízvédekezés, érdekeltiségi 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.”¹⁹

Jogszábeli formában a magyar jogalkotó a vízszolgáltatások illetve a vízhasználat fogalmát meghatározta mind a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló kormányrendeletben,²⁰ mind pedig a vízgazdálkodásról szóló törvényben²¹ (Vgtv). Utóbbi a – VKI-tól részben eltérve – némileg más fogalmi 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”.²² 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 vízígények 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”.²³ Különösen az utóbbi fogalom kapcsán érdemes hangsúlyozni, hogy bár az értelmezést segítő, azonban a VKI fogalom-meghatározását – megítélésünk szerint – indokolatlanul szűkítő meghatározást takar.

II. Az EU Bizottság Németország ellen indított kötelezettségszegési eljárásában²⁴ a vízszolgáltatások értelmezése jelenti az egyik kardinális kérdést. A jogvitában ugyanis az EU Bizottság éppen azt róta fel, hogy Németország az által szegte meg a VKI-ból, különösen annak 2. cikke 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit, hogy egyes szolgáltatásokat (többek között a villamos energia termelését, a hajózást és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztást, az öntözési célú, ipari célból és saját fogyasztás céljából történő vízkivételt) kizárt a 'vízszolgáltatások' fogalmának alkalmazásából. A vízszolgáltatások fogalma kapcsán a szembenálló felek álláspontjából illetve az ECJ döntéséből a következő elemeket tartjuk fontosnak kiemelni.

II.1. Az ügyben az ECJ fontosnak tartotta elemezni²⁵ a vízszolgáltatás kategóriáját egyrészt, mint belső piaci kategóriát, másrészt pedig, mint környezeti szolgáltatást. Első vonatkozásában ennek megfelelően kitért az EUMSZ 57. cikkében található szolgáltatás („a

¹⁸ VGT 254. o.

¹⁹ VGT 254-255. o.

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

²¹ 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.

²² Vgtv 1. melléklet 23. pont.

²³ Vgtv 1. melléklet 31. pont.

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

²⁵ C-525/12, 7-8., 39. pont.

rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az árú, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá”) fogalomra valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre és annak 4. cikkében szereplő ’szolgáltatás’ fogalomra is. Ezen irányelv szerint a szolgáltatás „a Szerződés 50. cikkében említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység”. A második vonatkozás tekintetében a ’környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről’ szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 13. pontjában szereplő [környezeti] szolgáltatás fogalmát vizsgálta, amely értelmében szolgáltatás alatt egy adott természeti erőforrás által más természeti erőforrás vagy a köz érdekében betöltött funkciókat kell érteni.

Az ügyben kifejtett bizottsági álláspont szerint a vízkészletek védelme érdekében a különböző vízhasználatoknak széles körben ellenértékük kell, hogy legyen, és ebből kifolyólag a különböző vízhasználatokra díjfizetési kötelezettséget kell megállapítani, még akkor is, ha azok a fogalom hagyományos [belső piaci] értelmében véve nem minősíthetők szolgáltatásoknak.²⁶ Az EU Bizottság szerint ugyanakkor a VKI és a 2004/35. irányelv szolgáltatás fogalma már jóval közelebb áll egymáshoz, mivel ezen két irányelvnek ugyanaz a jogalapja, és mindkettő a környezet védelmére irányuló célkitűzéseket követ. Ebből kifolyólag, az EU Bizottság megítélése szerint kevésbé lényeges, hogy a VKI meghatározása kizárólag emberi tevékenységre vonatkozik.²⁷

A német álláspont szerint, a vízszolgáltatások esetében az EUMSZ 57. cikk fogalmára is tekintettel kell lenni, s így a vízszolgáltatások esetén is egy kétoldalú kapcsolatot előíró meghatározást kell alkalmazni, amely például a hajózási célú vagy az árvízvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó vízhasználat esetén nem áll fenn, a vízellátási és a szennyvízkezelési tevékenységek esetében azonban igen.²⁸

Megítélésünk szerint a belső piaci értelemben vett szolgáltatás fogalom a vízszolgáltatás fogalmával állítható párhuzamban, míg a környezeti szolgáltatás meghatározásának a költségmegtérülés elvének egyik költségtényezőjével, az ún. külső költségek vonatkozásában van jelentősége.

II.2. A jogvita egyik tárgya, hogy Németország szerint a VKI 2. cikk 38. pontja alá pusztán a vízellátást és a szennyvízkezelést kell érteni.²⁹ Érvelésének alátámasztásaként azt adta elő, hogy a VKI 2. cikk 38. pontjának (a) alpontjában felsorolt tevékenységeket (nevezetesen a víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását) adott vízhasználat vonatkozásában együttesen kell megállapítsuk ahhoz, hogy adott vízhasználatot vízszolgáltatásnak minősíthessünk. A bizottsági álláspont szerint ezzel szemben a vízszolgáltatási kategória nem követeli meg, hogy a VKI 2. cikke 38. pontjának a) vagy b) pontjában felsorolt összes tevékenység együttesen legyen jelen; elég, ha csak az egyik van jelen a vízhasználat esetén, hogy az vízszolgáltatásnak minősüljön.³⁰

Az ECJ megítélése szerint a VKI vonatkozó rendelkezései (2. cikk 38. pont, 9. cikk, III. melléklet) „nem határozzák meg a ’szolgáltatások’ fogalmát, először is nem elegendőek annak meghatározásához, hogy az uniós jogalkotó... a költségek megtérülésének elve alá szándékozott-e vetni a 2000/60 irányelv 2. cikke 38. pontja a) alpontjában felsorolt valamennyi tevékenységhez kapcsolódó minden szolgáltatást, az e 38. pont b) alpontjában szereplő, a szennyvízkezeléssel összefüggő tevékenységekhez kapcsolódó szolgáltatásokon kívül, vagy... csupán azon szolgáltatásokat szándékozta ezen elv alá vetni egyfelől, amelyek a vízellátási tevékenységhez kapcsolódnak, megkövetelve, hogy vegyék figyelembe e tevékenység minden, az említett 38. pont a) alpontjában felsorolt szakaszát, másfelől, amelyek az ugyanezen pont b) alpontjában szereplő,

²⁶ C-525/12, 11. pont.

²⁷ C-525/12, 33. pont. A Bizottság ennek kapcsán megjegyzi, hogy a környezetjogi szolgáltatásoknak nem feltétele valamely emberi lény részvétele, amint az az ENSZ 2001-ben megkezdett, ’Millennium Ecosystem Assessment’ elnevezésű, ökoszisztéma-szolgáltatások felmérésére vonatkozó kutatásából (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009) is kiténik.

²⁸ C-525/12, 39. pont.

²⁹ C-525/12, 37-38. pont.

³⁰ C-525/12, 31. pont.

*szennyvízkezelési tevékenységhez kapcsolódnak.*³¹ Mindezekre tekintettel az ECJ a kérdés rendezéséhez a joganyag elsődleges nyelvtani értelmezésén túl más értelmezési módszereket is alapul vett.

A különböző értelmezési módszerek alkalmazását követően az ECJ végül arra a következtetésre jutott, hogy a VKI „*célkitűzései nem szükségszerűen foglalják magukban azt, hogy ezen irányelv 2. cikke 38. pontja a) alpontjának a rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok – amint azt lényegében a Bizottság állítja – a költségek megtérülésének elve alá vetnek minden ott felsorolt tevékenységet*”.³² Ebből kifolyólag pedig, Németország azon döntése, hogy bizonyos tevékenységeit nem veti ezen elv alá nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy Németország mindazonáltal megsértette a VKI 2. cikke 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit.³³

II.3. A német álláspont³⁴ rávilágított arra is, hogy az EU Bizottságnak a `vízszolgáltatások` fogalmára vonatkozó tág értelmezése a gyakorlatban az `egyéb vízhasználatok` létezésének a tagadásához vezet. Németország továbbá utalt arra, hogy a VKI 2. cikke 38. pontjának az értelmezését lehetővé tevő előkészítő dokumentumokból kitűnik többek között, hogy az EU Bizottság maga is amellet foglalt állást, hogy a költségek megtérülésének elvét csupán az ivóvízellátásra és a szennyvízkezelésre kell alkalmazni.

2. A VKI költségmegtérülés elvének értelmezése

I. A költségmegtérülés elvének hatálya.

I.1. 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.³⁵ 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 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.³⁶

I.2. 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 kérdést úgy is fel

³¹ C-525/12, 45. pont.

³² C-525/12, 58. pont.

³³ C-525/12, 59. pont.

³⁴ C-525/12, 41. pont.

³⁵ WATECO 75. o.

³⁶ WATECO 74-75. o.

lehetne tenni – ahelyett, hogy a német joganyag vízszolgáltatásnak minősített-e bizonyos esetköröket (megítélésünk szerint a Bizottság kapcsolódó indoklása nem mindenben helytálló) – hogy Németország ezen vízhasználatok vonatkozásában biztosítja-e azok hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez.

II. Szennyező fizet elve és a költségmegtérülés elve.

II.1. A VKI 9. cikke alapján a költségmegtérülés elvével szoros összefüggésben áll a szennyező fizet elve. A jogirodalomban elterjedt értelmezés alapján³⁷ a *szennyező fizet elv* (illetve a *használó fizet elv*) a *felelősség elvé*nél 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”.³⁸ 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*.

II.2. A konkrét ügyben is kitérnek a felek a szennyező fizet elvre és annak viszonyára a költségmegtérülés elvéhez. Ezek közül kiemelendő a német álláspont, amely szerint „*egyedül abból a tényből, hogy a 2000/60 irányelv 9. cikke megemlíti a szennyező fizet elvet, nem lehet arra következtetni, hogy a költségek megtérítésének kötelezettségére irányuló eszközöt minden olyan használatra és beavatkozásra ki kell terjeszteni, amely a vizekre nézve ártalmas, tekintve, hogy kifejezetten e célból előírtak más ... intézkedéseket*”.³⁹

III. *A költségmegtérülés elvének tartalma és az elv egyes elemei.* Tekintettel arra, hogy a konkrét ügyben a felek és az ECJ a költségmegtérülés elvének ezen vonatkozásaival foglalkoztak a legkevesebbet, ezért a vonatkozó előírásokat jelen tanulmányban csak vázlatosan említjük.⁴⁰ A VKI 9. cikk (1) bekezdése⁴¹ a költségmegtérülés tartalma kapcsán – amely megítélésünk szerint egyébiránt 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 képességétől elmaradó használatoknál a készlet költség megfizettetése.”⁴² A költségmegtérülése elve vonatkozásában a fenti magyarázat (hasonlóan a WATECO dokumentumhoz⁴³) három költségelemet emel ki, amelyeket a vonatkozó szakirodalom a következőképpen nevesít: a *teljes gazdasági költség*re (*economic costs*) kiterjedő költségmegtérülés elve magában foglalja a pénzügyi költségeket (*financial costs*) és az ún.

³⁷ 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 (Bp) 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.

³⁸ Vksztv 1. § e) pont.

³⁹ C-525/12, 38. pont.

⁴⁰ Részleteiben lásd Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle*, 9 (2014) 1, 80-90. o.

⁴¹ V.ö. a VKI preambulum (38) bekezdés.

⁴² VGT 253. o.

⁴³ WATECO 116. o.

külső költségeket, amely utóbbi további két elemből áll, a környezeti költségekből (*environmental costs*) és a készletköltségekből (*resource costs*).⁴⁴

IV. *A tagállamok mérlegelési lehetőségei a költségmegtérülés elvének alkalmazása kapcsán.*

IV.1. 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 lehetősége⁴⁵). 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*.⁴⁶ 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”⁴⁷. 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ Utóbbi mérlegelési lehetőség meglehetősen tág keretek között mozog, és a VKI szövegéből nehezen kiolvashatók e mérlegelési lehetőség határai. A már korábban is hivatkozott német-ügy – a vízszolgáltatások, vízhasználat fogalmának értelmezésén túl – éppen a mérlegelési lehetőségek kereteit kísérl 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.

IV.2. A Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásban Németország éppen arra alapozva érvelt, hogy a vízhasználatokkal kapcsolatos árképzési eszköz habár jelentős módja annak, hogy a vízkészletekkel való gazdálkodással kapcsolatban nagyobb mértékű gazdaságosságra és körültekintésre ösztönözzön, nem az egyetlen olyan intézkedés, amelyet a VKI e célkitűzés elérésére előíranyoz.⁵⁰

⁴⁴ Burger et al: i.m. 16. o.; Lásd még Somlyódy László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, Köztestületi Stratégiai programok, Bp, MTA, 2011, 43. és 297. o.; Koskovics Éva – Ungvári Gábor: Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról, in: *Verseny és szabályozás 2010* (szerk.: Kiss Ferenc – Nagy Csongor – Valentiny Pál), Bp, MTA KTI, 2011, 306-307. o.; Mozsai Katalin – Nagy István – Rákosi Judit: *Az alapintézkedések részletes ismertetése*, VGT 5/4. függelék, Bp, ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, 2009.03.31., 30. o., forrás (2014.02.09.): www.vizeink.hu/files/vizeink.hu_0060.pdf és Rákosi – Mozsai: *A Vízyűjtő-gazdálkodási Terv megvalósításának gazdasági feltételrendszerre*. [2008], 10. o., forrás (2014.03.28.): <http://oko-zrt.hu/images/okolet/ny2.pdf>

⁴⁵ Szilágyi: *Vízjog* 139-140. o.

⁴⁶ Burger et al: i.m. 19. o.

⁴⁷ VKI 9. cikk (1) bek. utolsó mondata.

⁴⁸ VKI 9. cikk (3) bek.

⁴⁹ VKI 9. cikk (4) bek.

⁵⁰ C-525/12, 36. pont.

E kérdéskör kapcsán maga az ECJ elsőként arra tért ki, hogy a VKI értelmezéséhez több más mellett felhasználta annak előkészítő munkálatainak dokumentumait. Ezekből (is) azt a megállapítást vonta le, hogy a VKI végrehajtása kapcsán a tagállamoknak nagy szabadsága van a költségek megtérülése elvének alkalmazása céljából meghozandó intézkedések kiválasztásánál.⁵¹ Ezt követően az ECJ a VKI 9. cikkének előírásából – amely szerint a tagállamoknak figyelembe kell venniük a vízszolgáltatások költségei megtérülésének elvét és ügyelniük kell arra, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő készletet biztosítson a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal hozzájáruljon ezen irányelv célkitűzéseire – azt a következtetést vonta le, hogy az önmagában nem keletkeztet általános árképzési kötelezettséget minden vízhasználathoz kapcsolódó tevékenységre vonatkozóan.⁵² Majd az ECJ a VKI keretirányelv-jellegéből is arra jut, hogy a VKI nem írja elő a tagállamok szabályozásainak teljes harmonizációját a vízügy területén. Ezt erősíti a VKI preambuluma (13) pontjában foglalt rendelkezésekre való hivatkozása is.⁵³ Mindezekre tekintettel az ECJ végül a VKI fentebb hivatkozott 9. cikk (4) bekezdés alapján utasította el a Bizottság keresetét. Nevezetesen, hogy a VKI „9. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak bizonyos körülmények között joguk van arra, hogy ne alkalmazzák a költségek megtérülésének elvét egy adott vízhasználati tevékenységre, ha ez nem kérdőjelezi meg ezen irányelv célkitűzéseit, és nem veszélyezteti ez utóbbiak elérését”.⁵⁴

3. Összefoglaló

Az Európai Bíróság a Németország ellen indított kötelezettségszegési eljárásban egyértelműen rávilágított a VKI egyik neuralgikus pontjára, nevezetesen a végrehajthatóságában rejlő hiányosságokra. A VKI megfogalmazása ugyanis nagyban megnehezíti annak kikényszeríthetőségét. Úgy gondoljuk, hogy ezen ügyre tekintettel is a VKI felülvizsgálata nem várthat sokat magára.

⁵¹ C-525/12, 47. pont

⁵² C-525/12, 48. pont

⁵³ C-525/12, 50., 52., 56. pont

⁵⁴ C-525/12, 57. pont.