

• *Belényesi Pál* •

ÁRAZÁSI KÉRDÉSEK A VÍZSZOLGÁLTATÁSOK PIACÁN

A magyar víziközmű-piac Anglia és Wales, valamint Franciaország gyakorlatának a tükrében

A vízszolgáltatások árazása nem csak a rezsicsökkentés miatt központi téma Magyarországon. A szolgáltatás mentesítése az európai szintű liberalizáció alól, valamint az uniós koncessziószabályozáshoz kötődő megközelítése, illetve az érezhető államosítási és köztulajdonba visszavételi törekvések a szolgáltatás nyújtásával és a hálózati elemek tulajdonlásával kapcsolatban mind kiemelkednek az átlagos szabályozási kérdések közül. A szerző a témával kapcsolatos meghatározó európai elveket veti egybe a 2011-ben bevezetett magyar piaci reformmal. Megállapítja, hogy a jelenlegi magyar gyakorlat – az Európai Unió közösségi vívmányainak és hatályos joganyagának ellenére – nem elégíti ki a közgazdasági hatékonysági követelményeket, és nem teljesíti a vízkeretirányelv helyes átültetésével kapcsolatos követelményeket sem. Ennek következtében sérül a környezeti erőforrások és az állampolgárok jólét elosztása, a fogyasztók pedig továbbra sem a termelési költséggel összhangban fizetnek a vízszolgáltatásokért. A szolgáltatás fenntarthatósága így nem biztosított, a hálózati elemek minősége tovább romlik, és a hiányzó szakpolitikai intézkedések károsultja – az indokolatlanul alacsony vízdíjak ellenére – végső soron a fogyasztó lesz. A szolgáltatási piac átgondolt liberalizációja szükségszerűbb és sürgetőbb, mint valaha. Jó megoldás lehetne a szélesebb körű piacnyitás, valamint a környezeti és erőforrás-költségeket a hozzáférési árban megjelenítő országos szintű árstruktúra kialakítása.

BEVEZETÉS

A vízszolgáltatás számos szolgáltatás gyűjtőneve: a víz kinyerését, tisztítását, szállítását, tárolását, a víz fogyasztóhoz való eljuttatását, a felhasznált, de megmaradt víz begyűjtését, annak elszállítását, tisztítását és újrafelhasználását jelenti. Ezt kiegészítően, az esővíz elvezetése, az energiacélú vízhasználat és a tározók építése és használata is a vízszolgáltatáshoz tartozik. A vízszolgáltatás folyamatosan változó, a technikai és gazdasági-jogi fejlődés következtében alakuló fogalom. Így a vízzel kapcsolatba hozható kiegészítő szolgáltatások is részei a vízszolgáltatás meghatározásának. Ebben a tanulmányban a vízszolgáltatás kiterjesztett meghatározásából indulunk ki,

de vizsgálódásunkat – a rendelkezésre álló információk miatt – a vízszolgáltatás szabályozási, valamint költség- és árazási szempontú elemzésére szűkítjük.¹

A vízszolgáltatás fogalmát európai uniós szinten a *Vízkeretirányelv* [2000] határozza meg: „»Vízszolgáltatás« 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; b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.” (2. cikk 38. pont.) A vízszolgáltatáshoz képest tágabb fogalom a vízhasználat fogalma, amelyet ugyanezen irányelv így határoz meg: „»Vízhasználat« [a] vízszolgáltatások, és bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.” (Uo. 39. pont.) Azok a tevékenységek, amelyek egyik definícióba sem férnek bele, külön elemzésekkel alátámasztva mentesülhetnek a teljes költségmegtérülés elvét használó árazás és az előírt költséghatékonysági elemzések alól.² A későbbiekben látni fogjuk, hogy a gyakorlatban kevés annak az esélye, hogy egy tagállam indokolni tudja ennek az elvnek a mellőzését, vagyis azt, hogy a víz értéke nem jelenik meg a használatban.

Tekintettel arra, hogy ebben a tanulmányban az árazási kérdéseket úgy közelítjük meg, hogy összehasonlítunk néhány meghatározó európai esetet, érdemes már a bevezetőben megjegyezni, hogy az EU tagállamaiban a vízszolgáltatásoknak annak ellenére nincs egységesen elfogadott meghatározása, hogy szupranacionális szinten az előrelépés már 2000-ben megtörtént.³ Az Európai Bizottság szerint a tagállamok szolgáltatásmeghatározása gyakran nincs összhangban a Bizottság értelmezésével, mivel a tagállamok a vízszolgáltatások fogalmát a saját célú vízkivétel, az árvízvédelem, a vízenergia-termelés, a hajózás stb. kizárásával csupán az ivóvízellátásra és a szennyvízkezelésre korlátozzák (*EB* [2007] 3. o.). Ennek megfelelően az Európai Bizottság nyolc tagállam ellen jogsértési eljárást indított,⁴ amelyek közül a Németország elleni már bírósági szakaszba jutott, azaz a Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet nyújtott be a Bírósághoz.

¹ Ennek elsősorban az oka az, hogy *nem lakossági* árazás, sőt fogyasztók között különbséget tevő árazási gyakorlat széles körben nem létezik Európában, így összehasonlítás alapjául sem szolgálhat. Az ismert és vizsgálható árazási megoldások elsősorban a lakossági szegmensben léteznek.

² Ilyen példaként említi meg a vízkeretirányelv végrehajtására vonatkozó útmutató a halászatot és a túlhalászatot. Míg elsőnek nincs hatása a víz állapotára, addig a második esetben már az irányelv szerinti „vízhasználatról” beszélhetünk, elsősorban azért, mert a túlhalászat komoly változást is okozhat a víz állapotában (*WATECO* [2003] 74. o.) (A termelési folyamaton értett közgazdasági input és output nem feltétlenül tükröződik a fenti definícióban, hiszen mind a halászat, mind a túlhalászat használja a vizet. A keretirányelv definíciója ettől függetlenül csoportosít.)

³ A vízszolgáltatásokon a magyar jogban a vízi közműszolgáltatásokat értjük a 2011. évi CCIX. törvény meghatározása szerint. Lásd a 2011. évi CCIX. törvény, 2. paragrafus.

⁴ A vízszolgáltatások fogalmát mindössze hat tagállamban értékelték kiterjesztően: *EB* [2007] 3. o. 5. lábjegyzet.

- ♦ „A tagállamok feladata, hogy saját jogrendszerükön belül biztosítsák az uniós jog végrehajtását, azaz az irányelvek előírt határidőn belüli átültetését, valamint az uniós jogszabályok megfelelő és pontos alkalmazását. A szerződések értelmében az Európai Bizottság felel az uniós jog helyes alkalmazásának biztosításáért. Ennélfogva, ha egy tagállam nem tartja tiszteletben az uniós jogszabályokat, a Bizottságnak – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. és az Euratom-szerződés 106 a. cikkének értelmében – jogában áll lépéseket tenni a jogsértés megszüntetése érdekében, és adott esetben kötelelességességgel kapcsolatos bírósági eljárás iránti keresetet nyújthat be a Bírósághoz.

A kötelelességesség azt jelenti, hogy valamely tagállam hatósága nem vagy nem megfelelően teljesíti az európai uniós jogszabályokból fakadó kötelelességeit. [...]

Kötelelességesség esetén az Európai Bizottság eljárást indít, amelynek első szakasza a »bírósági eljárást megelőző eljárás«. Ez az eljárás lehetőséget nyújt a tagállamnak arra, hogy nemzeti jogát önként az európai uniós jog követelményeihez igazítsa.” (http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_hu.htm.)

A tanulmány lezárásakor a hivatkozott eljárások kimenetele nem ismert.

A magyarországi víziközmű-szolgáltatás szabályozásának módosítását és a víziközmű-vagyon magánvállalkozások kezéből való kikerülését⁵ célozta meg a 2011. december 31-én hatályba lépett, a vízközművek működésének egyszerűsítését célzó törvény. A jogszabály a közszolgáltatásokkal kapcsolatos európai átalakulási irányokat követve, a szolgáltatási díjak csökkenése és a magánszektor profitleföldöző működésének megakadályozása miatt köztulajdonba visszavételt (remunicipalizációt) és állami szereperősödést tükröz. Annak ellenére, hogy a mögöttes szakpolitikai irány a nyilvános konzultáció elmaradása és a sietős jogalkotás következtében homályosan ismerhető, megállapítható, hogy a törvény a szerkezeti és vagyonelemeket érintő, tulajdonosi, valamint gazdasági szempontból állami koncentrációt meghirdető, a közhatalmi szerep megerősödést tűzte ki célul (*Horváth–Péteri* [2012]).

A VÍZSZOLGÁLTATÁSOKRÓL RÖVIDEN

A vízhez való jog nem csak alapvető emberi jogként szerepel a köztudatban. Gyakran az élethez való legalapvetőbb szükségként van nevesítve (bővebben lásd *Belényesi* [2013]). A szakpolitikai tervezésben azonban az alapvető jogok kiemelt és omnipotens jellege miatt a közgazdasági szempontú értékelés nem jelenhet meg. Mi viszont azért gondoljuk, hogy szükséges a szolgáltatás közgazdasági értékelésére,

⁵ A szakminisztérium ilyen célkitűzéseit (2010. május) idézi az Állami Számvevőszék jelentése is. „A vízi közművagyon állami vagy önkormányzati tulajdonban van, ezt a tulajdonosi struktúrát – figyelemmel az ágazat stratégiai jellegére – a jövőben is meg kell őrizni.” (*ÁSZ* [2011] 85. o.)

mert a víz ugyan létszükséglet, de a szolgáltatás természetes monopóliuma miatt annak nyújtása egy önmagát hatékonyan és fenntarthatóan szabályozni képtelen iparág. (Hasonlóan vélekedik *Oelmann–Czichy* [2013]). A rendszeres közgazdasági értékelésre és az állami szabályozás kialakítására ezért – és közvetve a környezeti költségek helyes elosztása miatt is – szükség van.

A monopolhatást követheti a szolgáltató visszaélésszerű magatartása, amely elsősorban magas árakban és az alacsony színvonalú szolgáltatásokban, valamint a hálózati elemek karbantartásának és fejlesztésének elmaradásában jelenhet meg.⁶

Megjegyezzük, hogy a vízszolgáltatás történelmi kialakulásának következtében egy bizonyos magatartás szinte kizárható: a túlárzás (amely a szolgáltatás biztosításában megjelenő közhatalmi szerepnek köszönhetően ritkán fordul elő) a vízszolgáltatásokat ritkán befolyásolja, mivel a kereslet jellemzően nem csökken. Ennek okát elsősorban – mint látni fogjuk – a szolgáltatás biztosításáért felelősek kilétében, valamint a szolgáltatás nyújtásának jogilag behatárolt és a közsférához erősen köthető tulajdonságaiban kell keresni. A szolgáltatás fenntarthatóságának biztosítása azonban a vízszolgáltatás költségeinek hatékony meghatározása és az ebből következő, indokolt szolgáltatási díj/árzás⁷ megállapítása közötti határon mozog (lásd még *Bös–Peters* [1988]).

A verseny kialakulásának lehetőségei

A vízszolgáltatások tagállami megközelítését *Oelmann–Czichy* [2013] tanulmányban megjelent rendszer alapján vizsgáljuk fel. Európai szinten a piac szabályozásának alapvetően a következő változatai ismertek: piacért folytatott verseny, piacon kialakult verseny (szabályozatlan piac), ágazati szabályozáson keresztül kialakított verseny (szabályozott monopólium), versenyszabályozáson keresztül felügyelt verseny (szabályozatlan piac), valamint az piaci összehasonlítás (benchmarking) alapú verseny (uo. 1. ábra).

Az első három Anglia és Wales piacára jellemző, ahol a vízszolgáltatási piac liberalizálásának a legnagyobb a hagyománya. A szabályozáson és a versenyhatósági vizsgálaton keresztül kialakuló versenynek szintén ez a terület az eredője, azonban ennek a jelei Németországban, Franciaországban, sőt Magyarországon (Vj/31-22/2012) is megjelentek. Az összehasonlító elemzés (benchmarking) alapján kialakított verseny a szolgáltató vállalkozások tevékenységének különböző tényezők – fogyasztói szolgálat, szolgáltatási minőség, hatékonyság – alapján történő vizsgálatát és azt követően, szabályozását jelenti (Németországban erre lehetőség van, Hollandiában azonban kötelező).

⁶ Ezért döntött számos hálózatos ipar liberalizálása mellett az Európai Bizottság (lásd még *Oelmann–Czichy* [2013]).

⁷ Míg díjon az önkormányzat által meghatározott fogyasztási ellenértéket, áron a magántőke által dominált piaci szereplő szolgáltatási ellenértékét értjük.

A piacért folytatott versenynek és a szabályozatlan piacnak feltétele, hogy a piacon legyen lehetőség versenyre. A legtöbb EU-tagállamban ennek a lehetősége nem kizárt, de minimális. A piacért folytatott versenyt egyre inkább akadályozza az államosítás folyamata, illetve hogy hálózati elemek és a szolgáltatási előjogok/jogok visszakerülnek a helyi önkormányzatok kezébe. A piacért folyó verseny ennek hiányában csak a ritkán megnyíló piacokon értelmezhető. Verseny azonban még ott is ritkán észlelhető, ahol beléphet a piacra a magánszolgáltató, hiszen a szolgáltatás optimális szinten tartása legalább 15–40 évre szóló szolgáltatási szerződést igényel.

Az összehasonlítás egy megfelelő *ex ante* szabályozási rendszernek is alapja lehet, különösen, ami az (hatósági) árszabályozást illeti. Egy hatékony árszabályozás kialakításához ugyanis a szabályozónak olyan költségekkel kell számolnia, amelyeket a szolgáltatóknak kell benyújtani, hiszen a költségek nyilvántartása a piacon működő vállalatok feladata, azokról a szabályozónak csak adatszolgáltatási kötelezettség keretein belül lehet információja. Az pedig valószínűsíthető, hogy egy olyan, regionálisan felosztott piacon, ahol nincs versenytárs, nincs olyan kényszerítő hatás, amely a vállalkozások költségeit minimalizálhatná.

Végül, az *ex post* szabályozás nem más, mint a klasszikus versenyszabályozás: az ágazatilag nem szabályozott piaci tevékenységeknek az utólagos, versenyjogi szabályok keretein belüli elemzése.

Elemzők megjegyzik, hogy a fenti módszerek együttes alkalmazása sem ritka: ott, ahol verseny folyik a piacért, az összehasonlításon alapuló verseny bevezetésén gondolkodnak (Franciaország), míg a szabályozáson alapuló versenynek kiegészítőjeként a köz–magán szolgáltatási kombinációkban gondolkodnak (Anglia és Wales, Németország) (lásd például *Oelmann–Czichy* [2013]).

A vízszolgáltatások piacának jellemzésével kapcsolatban utoljára megemlítjük, hogy attól függően, hogy a piaci szereplőknek milyen lehetősége van a szolgáltatási árak meghatározására, két alapvető esetet különböztetünk meg. Az *egyik*, amikor tipikusan helyi önkormányzat közvetlen tulajdonában álló szolgáltató olyan díjakat határoz meg, amelyek csak törvényességi szempontból (általában egy felsőbb szintű felügyeleti szerv által) ellenőrizhetők. Ez volt a helyzet Magyarországon is, egészen a 2011-es törvénymódosításokig, valamint Németországban ma is így működik a piac azon része, amelyeket a szolgáltatásért felelős önkormányzat közvetlenül lát el. Ilyen esetben a jogi környezet által sajátosan kialakított hatósági árazás állami-önkormányzati kézben tartja az ármeghatározást, azonban garanciális és versenygeneráló elemeket nem enged érvényesülni, mi több, az ilyen hatósági árakkal szemben a versenyhatóság utólagos ellenőrző szerepe is kizárt.⁸ A *másik*, amikor a piaci szereplő teljes körűen maga határozhatja meg a fogyasztói árakat, a felügyelő

⁸ Lássuk be, kicsi annak az esélye, hogy mesterségesen alacsonyan tartott árakkal kapcsolatban az *ex post* ellenőrző nemzeti hatóság kimondja például azt, hogy az önkormányzat felfaló árazásos magatartást valósított meg, ami alkalmas volt a piac elzárására a versenytársak elől.

szerv ráhatása nélkül vagy egy hosszabb keretszerződés részeként. Erre elsősorban Angliában találhatunk példát.

A vízszolgáltatással kapcsolatban is számos tényező együttesen befolyásolhatja a fogyasztók döntéseit. A szolgáltatók átláthatatlansága miatt a fogyasztók tájékozottsága hiányos, a piacra fokozottan jellemző az információs aszimmetria. A szolgáltatást nyújtó vállalatok jellege és tökeigénye miatt – a magas be- és kilépési korlátok miatt – a kínálati oldalon nem gyakori a szolgáltatók cserélődése. A vízszolgáltatást részben hálózatos jellege, részben pedig a víz mint termék előállítási folyamata miatt természetes monopóliumként kell kezelni. A szolgáltatók piaci szerepe meghatározó, többnyire erőfölényes, a piaci verseny önszabályzó kialakulásának nincs esélye.

A környezeti externáliák szerepe a vízszolgáltatások piacán

Állandó gazdasági és szabályozási probléma, hogy a vállalkozásokat szinte semmi sem ösztönzi arra, hogy a termelésből fakadó negatív externáliákat figyelembe vegyék a költségek tervezése során. Az externáliák egy része környezeti externália, amit internalizálni kellene. A fogyasztói árak valószínűsíthető emelkedése, azaz a környezeti költségek közvetlen viselése környezetbarát működésre ösztönözheti a vállalkozásokat, s a fogyasztókra továbbhárított externális költségek a környezeti erőforrás ésszerűbb használatára készíthetnek. Az ezt helyettesítő adó- és járulékfizetés a közvetett hatás miatt a fogyasztókat nem kényszeríti a pazarlás elkerülésére, míg a termelési költségekkel össze nem függő áremelkedés – a környezeti és az erőforrásköltségek beárazásának hiánya miatt – nem fejt ki hatást a vállalkozásokra.

Az internalizálás jelentősége nem elhanyagolható, hiszen környezetvédelmi szempontból egy termelő vállalkozásnak a termeléssel összefüggő költségei általában alacsonyabbak a termelési folyamat által generált társadalmi költségeknél (lásd például *EB* [2008]). A folyamat olyan költségekkel is jár, amelyeket a társadalomnak kell viselni a termelési tevékenység következményeként: negatív környezeti externália, azaz külső gazdasági hatás a környezet szennyezettségének növekedése és az azzal összefüggő helyreállítási költségek, a rendelkezésre álló vízkészlet csökkenése (vízbáziscsökkenés).

A hatékony árképzés szempontjából félrevezető lehet a környezeti és erőforrásköltségeknek a szolgáltatás egyes komponenseiben való megjelenítése (például csak a lakossági ivóvíz-szolgáltatásban), valamint a költségek megtérítésének más, nem árszabályozási folyamattal való korrigálása (környezeti adók és díjak). Gondoljunk arra, hogy a szolgáltató vállalkozásoknak több olyan adót vagy adójellegű járulékot kell fizetniük, amelyek a környezetben okozott kárért igyekeznek „kártalanítani”, de ezek a díjak/adók nem arányosak az okozott kárral, és céljukat tekintve sem alkalmasak arra, hogy egyrészt a piac keresleti oldalán a fogyasztást hatékonyabbá, másrészt a vállalkozásokat közvetlenül felelőssé tegyék a környezet használatáért – a díjfizetés pedig nem szorítja őket kevesebb kár okozására.

Környezetvédelmi szakpolitikai-szabályozási hiányosság, hogy a szolgáltatókat nem kötelezik arra, hogy költségelemzéseikben a vízszolgáltatással kapcsolatos negatív külső gazdasági hatásokat megjelenítsék. Ennek szükségessége elsősorban abból az igazságtalanságból fakad, hogy a környezetet szennyező termelői tevékenységnek a következményeit a vállalkozások nem, vagy csak aránytalanul kis mértékben viselik, azaz nem felelnek a termelési tevékenységük által okozott környezeti kárért.⁹ Az ilyen költségek értékelésének meghatározása és a kivetett költségek hatékony behajtása összetett cél. Általánosan megjegyezzük, hogy a negatív externáliák internalizálása, a társadalmi optimumnak megfelelő erőforrás-elosztás vagy a szolgáltatás megdrágítása az elemzett szolgáltatás ismertetett speciális jellegére tekintettel több okból is nehézségekbe ütközik: a víz alapvető életfeltétel, amit a fejlett országokban, így Magyarországon is, mindenki „alanyi jogon” igényel. Ez komoly jogalkotói-legitimációs dilemmákat vet fel, amikor központi árszabályozásról esik szó.¹⁰ Továbbá, a vízhiány, a vízbázis-csökkenés csak néhány európai országban (Spanyolország, Olaszország egyes részei, Egyesült Királyság, Görögország) probléma, így a vízszolgáltatás biztosításának hiánya komoly precedens nélküli.¹¹

Az állam feladata, hogy a környezet használatának költségeit a piac számára érzékelhetővé tegye.¹² Az is feladata továbbá, hogy megoldásokat találjon arra, hogy a környezet használatából és károsításából eredő költségeket ne a társadalom egésze, hanem csak az érintett vállalkozások, illetve a vállalkozások ügyfelei, fogyasztói viseljék. Ezt legsikeresebben a megfelelő árszabályozás megalkotásával, a negatív externáliák internalizálásával érheti el. Egy vállalkozás relatív költségei a beavatkozás által nőnek, a külső gazdasági hatások a vállalkozás – vagy teljes körű szabályozás esetében az iparág – szempontjából belső költségé válnak. Ilyen próbálkozások például az egyes környezetvédelmi szabványok, a környezetvédelmi adók, a biztosítékdadás, valamint a speciális végrehajtási intézkedések (lásd bővebben *Bándi* [2011] 134–137. o.).

A környezeti javak használata megfizetésének egyelőre nincs hatékony, olyan egyöntetű EU-szintű szabályozása, amelyet az európai környezetvédelmi szakpolitikában régóta jelen lévő szennyező fizet elvével összhangban alakítottak volna ki (*Belényesi* [2011]). Ennek okai nagyrészt közismertek: míg egy általános környezetvédelmi katasztrófa esetében igen, a vízszolgáltatást vizsgálva nem mondható az, hogy a szennyező kiléte ismert. Az elméleti okfejtésekben nincs kompromisszum

⁹ A felelősségre vonás kikényszerítésének több megközelítése létezik, azonban az egyik legfontosabb az, hogy milyen irányelvek szerint, milyen strukturális kényszerítő intézkedések segítségével győzi meg a központi hatalom a vállalatokat arról, hogy felelősségteljesen vezessék a szennyezési tervezéseiket. Ez részben a vállalati menedzsment feladata. Az ezzel kapcsolatos stratégiai menedzsment-eszközök és a vállalati autonóm felelősségvállalás mint egyik fő visszatartó tényező kapcsolatáról lásd *Fülöp–Gáll Pelcz* [2010].

¹⁰ Más szóval: nem népszerű kampánytéma a víz árának emelése, még akkor sem, ha közgazdaságilag az indokolt lenne.

¹¹ Ezért van az, hogy a víz árának emelkedése szinte mindig komoly társadalmi elégedetlenséget okoz.

¹² A környezeti külső gazdasági hatások értékelésével kapcsolatosan lásd *Kocsis* [2002].

a szennyező (azaz a vizet használó) kilétét illetően. A víz használója – a definíció szerint ezért a „szennyező” – közgazdasági értelemben mind a fogyasztó, mind pedig a szolgáltató vállalkozás. Így a többletköltségek elosztását mindkét félnek arányosan kellene viselnie. Az EU tagállamai a többletköltségek kiszabását eltérő módon közéletlik meg (Csák [2011]), félve attól, hogy a szigorú szabályozás miatt a tőke esetleg elvándorol a tagállamokból.¹³ A magyar jogszabályok a környezet igénybevételét a környezethasználat definíciójában jelölik meg, mely szerint környezethasználat „a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység” (1995. évi LIII. törvény 4. paragrafus), azaz nem más, mint az ökoszisztéma vagy a kapcsolódó szolgáltatások kiaknázása.

A vízszolgáltatás használója a vízszolgáltatási tevékenységet végző vállalkozás és a szolgáltatás igénybe vevője, azaz a szolgáltató ügyfele. Ők az ökoszisztéma-szolgáltatások egyik fajtáját, a környezetben rendelkezésre álló vizet használják. A használat által egy be nem árazott termelési tényezőt „fogyaszt”, mégpedig úgy, hogy azért megfelelő ellenértéket nem fizet. A környezeti elemek soktényezős beárazási és pótlási folyamata miatt a leghatékonyabban a szennyező fizet elvet alkalmazva lehetne egyensúlyt teremteni a negatív környezeti hatások (például a természetben rendelkezésre álló vízmennyiség csökkenése, vízkinyeréssel kapcsolatos zaj- és egyéb környezeti hatások, a szennyvíz elvezetése, a tisztítással kapcsolatos energia- és maradvány-anyag tárolási költségei) és a szolgáltatáshoz kapcsolható pozitív externáliák (folyó ivóvíz, szociális és egészségügyi fejlődés, ellátásbiztonság, alapvető emberi jog biztosítása stb.) között.

A vízszolgáltatás árát befolyásoló tényezők

A vízszolgáltatás jellegét és árát alapvetően befolyásolja a szolgáltató és a fogyasztó közötti információs aszimmetria, amely a szolgáltatás előállítási költségére, a szolgáltatási díj meghatározására, a figyelembe vett költségelemekre, valamint a szolgáltatási díjhoz kapcsolódó szociális-jóléti költségre vonatkozó pontos információk hiányát jelenti. A szociális-jóléti költség a „mindenkinek legyen hozzáférése ivóvízhez” elvvel is jellemezhető. Ilyen információ hiányában a szolgáltatás iránti igény növekedése esetén a tájékozódni kívánó fogyasztó sem ismerheti meg a szolgáltató árvaltoztató döntései mögötti azon adatokat, amelyek adott esetben a döntését befolyásolhatnák.¹⁴ Az információs aszimmetria a szolgáltató és a szabályozó között

¹³ Lásd, például az alumínium-ipar reakcióját a 2012 utáni kibocsátáskereskedelmi (ETS) rendszerre.

¹⁴ Nagyobb szárazság idején a vízszolgáltatások használata iránti igény nő. Ha a szolgáltató megemeli a díjait – mert például a rendelkezésre álló vízmennyiség nem elegendő, és újabb mennyiséget kell a szolgáltatási rendszerébe behoznia –, a fogyasztó számára nem lesz egyértelmű, hogy az emelés miért történt pontosan. Mivel azonban szüksége van a vízre, így a szolgáltató úgy tudja emelni a díjait, hogy még versenyhelyzetben is képes monopoljellegű profitot kinyerni. Versenyhelyzet

is felfedezhető. Különösen nagy hatása van ennek az árazást érintő szabályozói beavatkozás esetében (*Rogers és szerzőtársai* [2002]).

A megfelelő szerkezeti lebontás és tulajdonosi-működtetői szétválasztás (azaz a strukturális és funkcionális szeparáció), amennyiben a vízszolgáltatás biztosítását szorosan felügyeli az állam, többretegű tevékenységet jelent. A vízszolgáltatás megfelelő feltételek melletti biztosításával kapcsolatban nemcsak a szolgáltatás megfelelő szinten tartását érhető el – azaz a minimális szolgáltatás nyújtásának a szolgáltató általi biztosítását –, hanem a kiváló szolgáltatás nyújtását is.¹⁵ Ez azért fontos, mert míg például az energiahálózatokban az ellátásbiztonság „csak” egy cél a sok közül, és amelynek legfeljebb egyes időszakokban lehet kiemelt szerepe, addig a vízszolgáltatások esetében a megfelelő szintű ellátás létkérdés, kiemelt alapfeladat. A központi árhatósági hatáskör azonban jelentősen befolyásolja a szolgáltatás árazását, hiszen adott esetben a szolgáltató csak bizonyos keretek között vagy maximált díjas rendszerben tudja meghatározni a szolgáltatás árát. Így a versenypiaci hatások csak korlátozottan érvényesülhetnek.

Környezetvédelmi szempontból ugyancsak konfliktusokkal terhelt a terület megközelítése, hiszen – bár már a legkorábbi modernkori nemzetközi szerződések témája a víz volt (*Népszövetség* [1921], *Affaire du lac ...* [1957]) – a szennyező fizet elve, valamint a biztonságos és megfelelő minőségű vízellátás közötti szabályozási érdekellentét nehezíti a szolgáltatás költséget jobban megjelenítő árazását. Alapvető kérdésként az is felmerül, hogy mennyiben van lehetőség környezetvédelmi szempontokat figyelembe venni egy gazdasági szabályozási eszköz alkalmazásával.

A szolgáltatás jellege versenyszempontból

Az egészség- és klímaügyi, környezetgazdálkodási szempontrendszeren túl a vízszabályozás versenyjogi oldalról is összetett, mert a víz fogyasztókhöz való eljuttatása szinte kivétel nélkül, minden regionális piacon, úgynevezett nem helyettesíthető szolgáltatás.¹⁶ A vízszolgáltatási piacokra általánosan jellemző helyi monopolhelyzet okai között fellelhető a közösségi irányításra háruló szolgáltatási kényszer és a helyhez kötöttség. A szolgáltatására alkalmas hálózat koncentrált tulajdonosi jellege szintén nem egy könnyen dezintegrálható piacot erősít (*Koskovics–Ungvári* [2011]). Az, hogy nincs helyettesíthetőség, jelen esetben azt jelenti, hogy a párhuzamos infrastruktúra kiépítése indokolatlanul magas költséggel és környezeti terheléssel járna még abban az

.....
hiányában – ami a legtöbb európai vízszolgáltatási piacra jellemző – ez az információs különbség és annak a kiaknázása még hangsúlyosabb.

¹⁵ Az erőskezü állami szabályozói jelenlét azonban nem azonos a szolgáltatást teljesen behálózó állami jelenléttel, ami összességében a versenyre inkább negatív, mint pozitív hatást fejt ki, mivel az állam a szolgáltató, szolgáltatást igénybe vevő, valamint szabályozói oldalon is jelen van. A vízszolgáltatásokra azonban, napjainkban egyre inkább ez jellemző.

¹⁶ Kivételként lásd a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Vj/31-22/2012 sz. végzését.

esetben is, ha erre fizikailag lenne lehetőség. A vízszolgáltatás kiépítettségét tekintve duplikációra elsősorban zöld beruházási területeken van lehetőség.¹⁷ A korábban kialakított és előregeedett hálózatok összekötése is csak lehetőség egyelőre, és csupán a hálózatok peremterületein megvalósítható. A vízszolgáltatás különbözik más hálózatos iparágaktól, hiszen akár az elektronikus szolgáltatások piacán, akár a szállítások piacain annak ellenére léteznek versenyző piacok, hogy az ágazatok hálózati jellege közismert.

A vízszolgáltatás szabályozása nehéz feladat, hiszen a jogalkotónak hatékonysági, szociális, valamint intézményi oldalról is komoly történelmi és strukturális problémákkal kell szembesülnie (fenntarthatósági és vízgazdálkodás szempontokról lásd *Pump* [2012]). Érintőlegesen kapcsolódik a területhez a szolgáltatás generációk közötti finanszírozási problémája, amely az évek óta tartó pénzügyi és gazdasági válság idején még inkább érzékenyen érinti az iparágat. A generációk közötti finanszírozás problémája lényegében azt jelenti, hogy a tőkeigényes szolgáltatásokba való befektetés megtérülési ideje olyan hosszú, hogy a befektetésből származó előnyöket nem vagy csak kis részletekben élvezheti az a generáció, amelyik a befektetést finanszírozza. E tulajdonságok mellett, a technikai fejlődés ellenére még mindig időigényes, továbbá közép-, illetve hosszú távon jövedelmező befektetések és felújítási munkálatok jellemzik a piac szolgáltatási oldalát, ami szintén nem ösztönzi a befektetéseket. Ugyanakkor az uniós kötelezettségek és a gazdasági szabályozás rugalmas jellege kiutat jelenthet, amennyiben arra jogalkotói szinten határozott akarat van és a végrehajtás keretei kidolgozottak.

AZ ANGOL–WALESI VÍZSZOLGÁLTATÁSI PIAC LIBERALIZÁCIÓJA

A vízszolgáltatások piacnyitásának legismertebb példája világszerte az angol, walesi (és később a skót) piacok magántőke bevonásával kísért liberalizációja. Anglia és Wales azért is egyedi példa, mert más ország nem hajtott végre teljes piaci privatizációt. (*Ménard–Peeroo* [2011] 322. o., a piac helyzetének bemutatását lásd még *Lobina–Hall* [2001]). Az Angliára és Walesre kiterjedő piacra a teljes szerkezeti lebontás jellemző. Skócia esetében szintén egy – az angol és walesi folyamattól ugyan valamelyest eltérő, de azt a példát követő – piacnyitással járó folyamatról beszélhetünk.¹⁸ Az angol és a walesi piacra a szolgáltatók regionális koncentráltasága, a részleges piacnyitás (csak bizonyos területeken és csak bizonyos fogyasztók számára) és a szigorú piacfelügyeleti hatósági jelenlét, valamint a hatóságilag optimálisnak tartott piaci szerkezet megtartása érdekében végzett szabályozás jellemző.

¹⁷ Zöld beruházási területen azokat a területeket értjük, ahol alacsony szolgáltatásellátottság. Ebben a tekintetben is, lásd a GVH Vj/31-22/2012 sz. végzését.

¹⁸ Angliában és Walesben a koordinált vízszolgáltatási folyamatok már a 20. század első felében elkezdődtek, de csak a második világháborút követően teljesebben ki (*Ofwat–Defra* [2006] 5–6. o. *Waterwatch* [2010], *Water Services etc. (Scotland) Act.*: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2005/3/contents>).

Történelmi háttér

Angliában a vízszolgáltatási piac kialakulása a 19. század első felében kezdődött (*Ofwat–Defra* [2006] 1. o.). A második világháborút megelőző időszakban a piac szegmentált volt, mintegy 1000 vízszolgáltatást és 1400 szennyvíz-szolgáltatást nyújtó vállalkozást tartottak nyilván, a vízhasználat tervezése helyi szinten zajlott, a központi irányításnak alig volt érezhető szerepe (*Ofwat–Defra* [2006] 1. o.). Az 1963. évi vízbázisokkal kapcsolatos törvény (*Water Resources Act of 1963*) megváltoztatta a vízkitermeléssel kapcsolatos jogosultságokat, valamint azok kezelését a helyi szintről az állami irányítás alá helyezte át. 1973-ban a vízről szóló törvény tíz új, regionális hatóságot hozott létre, amelyek feladatai közé tartozott a vízbázisok védelme, a vízszolgáltatások nyújtásának biztosításával kapcsolatos feladatok ellátása. Az önkormányzatok egyrészt hatóságként, másrészt szolgáltatóként nagymértékben meghatározták a regionális hatóságok működését. A Thatcher-kormány 1983-ban próbált változtatni a finanszírozási helyzeten, amikor a helyi önkormányzatok feladatait és hatáskörét csökkentette. Az intézkedés egyik célja a magántőke piaci megjelenésének elősegítése volt, amire végül azonban nem került sor. Mivel a központi költségvetés nem tudta és nem is akarta a helyi érdekeltségeket finanszírozni, a kormány a privatizáció mellett döntött.¹⁹ A tíz regionális hatóság hálózatát 1989-ben gazdasági társaságokba szervezték át, a társaságok megjelentek a londoni tőzsdén, egyszeri alkalommal leírták a központi költségvetéssel szemben fennálló tartozásokat, valamint központi költségvetési segítséghez jutottak, és adókedvezményben is részesültek (*Ofwat–Defra* [2006] 2. o.). Az újonnan létrehozott gazdasági társaságok tulajdonosi jogokkal, döntéshozatali jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeztek, és minden működéssel kapcsolatos kockázatot is viseltek.

Jelenleg 10 víz- és szennyvíz-szolgáltató és 13 kizárólag vízszolgáltatást ellátó vállalkozás működik Angliában és Walesben (uo. 9. o.). A vízszolgáltatási szektort átfogóan vizsgáló Cave-jelentés szerint a piacot 2009-ben 21 vertikálisan integrált vállalkozás uralta (*Cave* [2009] 6. o.). A privatizáció óta 2006-ig a vízfogyasztással kapcsolatos költségek 35 százalékkal emelkedtek, míg a piac eszközökbe mintegy 50 milliárd fontot fektettek be (*Ofwat–Defra* [2006] 9. o.). Annak ellenére, hogy az első ágazati reformmal kapcsolatos célkitűzések már a Thatcher-kormány idején megjelentek, a brit vízszolgáltatási piacot sokáig nem jellemezte az többi iparágban megjelenő szabályozási aktivitás.²⁰

A korábban köztulajdonban lévő vállalatok teljességükben, azaz a hálózati tulajdonjogokkal és a hálózatot üzemeltető jogosultságokkal együtt magántulajdonba kerültek. Az összes tárgyi eszköz (*tangible asset*) – például csatornák, szűrőberendezések, vízkezelő bázisok – tulajdonjoga a magántőke által létrehozott vállalkozások

¹⁹ *Department of the Environment* [1986] idézi: *Pump* [2012] 231. o.

²⁰ Az első privatizációval kapcsolatos ötleteket 1986-ban jeltették.

kezébe került. A magántulajdonba kerüléssel a felelősség is áthárult az új vállalkozásokra, így – szemben a korábbi rendszerrel – a szolgáltatás biztosításáért kizárólag ők feleltek (Weckerbauer [2007] 105. o.)

A liberalizációs folyamat egyik jelentős eredményeként Angliában és Walesben 2005. december elseje óta a nem háztartási fogyasztóknak, amelyek éves szinten legalább 50 megaliter liter víz fogyasztásával számolnak, lehetőségük van arra, hogy válasszanak vízszolgáltatót.²¹ Ezzel lehetőség nyílt arra, hogy a piacra új vállalkozások lépjenek be, illetve hogy a régi, területi alapon szegmentált piac tagozódása megváltozzon, és vertikálisan vagy horizontálisan lebontott piaci szereplők vegyék át a különböző szolgáltatások nyújtását. [A tárgyalt piacszabályozást modernizálja a tanulmány lezárása után, de még a kötet megjelenése előtt elfogadott 2014. évi vízipari törvény. A jogszabály „haldobban” való megjelenésére tekintettel az elemzésre azonban jelen tanulmány nem vállalkozhat.]

A szabályozó hatóságok

A szigetországi liberalizációs folyamat következtében a működési környezetre a speciális szabályozás jellemző. A kormányzat alá nem tartozó, de annak felelős, úgynevezett nem kormányzati (*non-departmental*) közintézmény, a környezetvédelmi hatóság (*Environmental Agency*)²² felel a természetes vizek állapotmegőrzéséért, valamint a vállalatok által okozott károk helyreállításáért és annak a felügyeleti tevékenységéért.²³ Az ivóvíz minőségével kapcsolatos felügyeleti jogosítványokat az ivóvízért felelős felügyelőség (*Drinking Water Inspectorate*)²⁴ gyakorolja.

Az új piaci belépőknek engedélyeztetési eljárásban kell részt venniük, amely jóval bonyolultabb, mint az elektronikus kommunikáció területéről ismert liberalizációt követő engedélyezési eljárás.²⁵ Az új szolgáltatóknak az engedélyt a vízszolgáltatások szabályozási hatósága (*The Water Services Regulation Authority, Ofwat*)²⁶ adja ki, és az Ofwat jogosult dönteni a szolgáltató megválasztására irányuló fogyasztói kérvényekkel kapcsolatban is. A hatóság kétpólusú információs

²¹ <http://www.ofwat.gov.uk/nonhousehold/choose/>.

²² Az intézmény honlapja: <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/default.aspx>.

²³ Environment Act of 1995. A törvény teljes szövege elérhető: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents>.

²⁴ Environment Act of 1995 (1. cikk 1–3.). Az intézetről bővebben a felügyelőség honlapján érhető el információ: <http://www.dwi.gov.uk/>.

²⁵ Lásd például az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C törvényt 77. paragrafusát az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának megkezdéséről: „A bejelentést követően az elektronikus hírközlési szolgáltató megkezdheti az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtását.”

²⁶ Eredeti neve *Office of Water Services*, amit 2006. április elseje óta felváltott a *Water Services Regulation Authority*. *Walesi nyelven: Yr Awdurdod Rheoleiddio Gwasanaethau Dŵr*. A vízszolgáltatások skóciai piacáért a skót *Water Industry Commission for Scotland* a felelős.

modell alapján dolgozik, azaz mind a kínálati, mind a keresleti oldal tekintetében közvetlen felülvizsgálati jogosultsággal rendelkezik. Az Ofwat *közvetlen árhatósági jogkörrel* rendelkezik, melyen keresztül a fogyasztói árak tekintetében ötévente meghatározza az infláción túli maximális áremelés lehetőségét.²⁷ Ezt a jogkört az ársapka-mechanizmuson keresztül végzi.

A piac fejlettségének jellemzése

A piacon azonban a verseny meglehetősen kezdeti szakaszban van. Tekintettel arra, hogy a piacért folyó versenyben új vállalkozás jóformán csak akkor léphet be, ha a kijelölt szolgáltató szolgáltatási ideje lejár, 2003-ban az Ofwat korlátozni próbálta a piacon már működő vállalkozások nyereségességét (*Ménard–Peeroo* [2011] 323. o.), azt remélve, hogy ezáltal az új belépőknek vonzóbb lesz a piacra lépés.

A piacfelügyeleti jogkört kiegészítését javasolta 2009-ben a Martin Cave által készített tanulmány is.²⁸ A tanulmány egyik legfontosabb javaslata a hálózathoz való hozzáférési árak meghatározásának a megváltoztatása (fontban meghatározott értékének csökkentése). A jelentés szerint az inkumbensek részére (amikor egy másik hálózathoz kívánnak hozzáférni) a hozzáférés költségmegtérülési elv alapján történő árazását fel kellene váltani a teljes gazdasági költségen történő árazással, amit az Ofwat vízgyűjtő-területenként előre határozna meg. Amennyiben a kiskereskedelmi szolgáltatók kívánnak a hálózathoz hozzáférést, akkor a hozzáférés alapja a hosszú távú határköltség (*Long Run Marginal Cost, LRM*C) lenne (*Belényesi–Buxhoeveden* [2013]).

A vízipari törvény szerint (*Water Industry Act*) az Ofwat felelős a szolgáltatási engedélyek kiadásáért is, amennyiben egy vállalkozás a vízszolgáltatási piacon szolgáltatói tevékenységet kíván folytatni.²⁹ A szolgáltatási engedélyért folyamodó

²⁷ Legutóbb 2009-ben, a 2010–2015 közötti időszakra határozta meg a $K + RPI + U$ index alapján az áremelés mértékét (0,5 százalék). Ebben a K a legmagasabb ár mértéke, az RPI a kiskereskedelmi árindex százalékos növekedése, míg az U a fel nem használt növekedési határérték a K értékén belül. Utóbbi évente határozzák meg. Erről részletesen található információ: <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr09faqs>.

²⁸ A teljesség igénye nélkül: fordított engedélykérési aukciók (amikor a megszerzett engedélyt nem tudja kimeríteni egy szolgáltató); vízkitermelési engedélyek kereskedelmének kiterjesztése a kereskedelem minden szakaszára; a kombinált engedély megbontásának a lehetősége (ami által a vízkitermelési piacon is megnyílhat a verseny); a szolgáltatási árak és a szállítási költségek közvetítésének a kötelezettsége központi módszer alapján; a nem lakossági fogyasztókért való verseny mindenkire kiterjedő megteremtése (*Cave* [2009] 116. o., *Ménard–Peeroo* [2011] 13. o.).

²⁹ A szolgáltatási engedélyeket a Water Industry Act (vízipari törvény) 66A. és 66B., 66D. 4. és 6. bekezdés, valamint a 66E. cikkeken meghatározott kötelezettsége alapján adja ki az Ofwat. A szolgáltatási engedélyek kiadásának a folyamatáról lásd még: 17A–17R cikkek (http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1991/Ukpga_19910056_en_1.htm).

A 2011-es magyar reform következtében ez is hasonlóképpen működik Magyarországon, ahol a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal hatáskörébe tartozik a működési engedély kiadása.

vállalatok alapvetően két engedélyt kérhetnek.³⁰ 1. A kiskereskedői engedély (más elnevezéssel: a nagykereskedelmi csatlakozási szolgáltatási engedély) birtokosa nem használhat fel saját maga által kitermelt, illetve kezelt vizet. Nagykereskedelmi áron azonban vásárolhat már „feldolgozott” vizet a hálózattal és teljes körű szolgáltatási engedéllyel rendelkező vállalattól, és az így megszerzett vizet a saját hálózatán keresztül értékesítheti. 2. A kombinált engedély, amely annyiban különbözik az előbbtől, hogy tulajdonosa teljes körű szolgáltatási tevékenységet folytathat, és ezen felül – anélkül hogy kiterjedt saját hálózata lenne – a saját maga előállította vizet bevezetheti a meglévő szolgáltató vezetékrendszerébe, és szolgáltatathat a másik, kijelölt vállalat által lefedett területen is. A két szolgáltatási engedély együtt is használható (*Ofwat* [2011a] 5.10. pont).

A szabályozóhatóság legfontosabb jogköre e tekintetben az, hogy a vízipari törvény (14B és 15. cikk) rendelkezései alapján dönthet minden olyan esetben, ha egy kiskereskedői engedéllyel rendelkező kérelmezőnek nem sikerül megegyezni a költségek tekintetében a kérelmezettel. A felek adatszolgáltatása alapján a szabályozó meghatározza a csatlakozási árat és a folyamatban gyakran mindkét félnek engedni kell. Ez az ár minden olyan esetben kötelező lesz az engedély birtokosára, ha a kérelmezett fél azzal egyetért. Érdességként megjegyezzük, hogy Angliában a Competition Commissionnek (Egyesült Királyság versenybizottságának) lehetősége van a kijelölési folyamatban észrevételt tenni és esetlegesen egy kijelölési folyamatot megakadályozni, ha úgy ítéli meg, hogy a kijelölés következményeként a közérdek sérülne. Ezzel egy fontos jogosultság került a versenyhatóságához, amely versenyjogi alapokon megvizsgálhatja a kijelölési folyamatban a piaci koncentráció mértékét, különösen, ha olyan szolgáltató kérelméről van szó, amely egy szomszédos földrajzi területen szolgáltat, és ezért a földrajzi koncentráció hatása károsabb lehet. Egy szigorú feltételrendszer szerinti a versenyhatósági vizsgálat (vízipari törvény 14B. és 15. cikkek) elemeként az alapos földrajzi erőfölényes teszt elvégzése ugyanis nagyobb garancia arra, hogy a piacokon a koncentráció csak a versenyjogi határok között mehessen végbe (14. cikk).

A fentiek figyelembevételével a verseny élénkítése érdekében, a szabályozóhatóságnak biztosítani kell a feltételeket ahhoz, hogy a versenytársak hátrányos megkülönböztetésektől mentesen kapcsolódhassanak be a szolgáltatások nyújtásába. A végfelhasználóknak így lehetőségük van a szolgáltatók közötti választásra, ami minden szabályozáshoz kapcsolódó versenypolitikának a célkitűzései között megtalálható.

³⁰ Erről bővebben a hatóság honlapján lehet tájékozódni: <https://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/>.

A kérelmező és kérelmezett vállalatokra vonatkozó irányadó hozzáférési árak

A vízipari törvény 66D. cikk 3–4. bekezdése szerint az Ofwat feladata a hozzáférési árak kialakításával kapcsolatos iránymutatás (*Ofwat* [2011b]) elkészítése. A hatályban lévő, közel hetvenoldalas dokumentum nagyrészt a nagykereskedelmi hozzáférési árral és az általános szerződési feltételekkel foglalkozik: a kombinált engedéllyel kapcsolatos árak kialakítására kisebb figyelmet fordít. Az iránymutatás pontosan felvázolja a hálózatra csatlakozó vállalkozások kérelmezési folyamatát. Tárgyalja az új szolgáltatóknak az inkumbens szolgáltatóknak benyújtott szolgáltatási kérelme alapján, az előbbi által kiadott ajánlattételi árai érvényességét – 6 hónap –, valamint meghatározza a kiskereskedelmi árhoz képest a diszkontálási változót is. A dokumentum felsorolja, hogy a fogyasztónak milyen adatokat kell szolgáltatni, valamint kijelenti, hogy a fogyasztónak maximum 2 hónapon belüli beleegyező nyilatkozatára van szükség a váltás életbelépéséhez – s ezzel, a szabályozás adta lehetőségek között, meglehetősen lerövidíti a folyamatot. Ezek a határidők a kombinált engedéllyel kapcsolatban némileg, de nem érdemben, változnak.

A hozzáférési árak meghatározásával az iránymutatás 3. és 19. fejezete foglalkozik. E szerint a kijelölt szolgáltatók kötelezettsége a nagykereskedelmi és kombinált szolgáltatási árak publikálása öt évre előre a következő kategóriák szerint: Angliában az 5, 25, 50 és 500 megaliter, míg Walesben az 50 és 500 megalitert fogyasztók szerinti lebontásban, a nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi árat egyértelműen megkülönböztetve egymástól (*Ofwat* [2011b] 3.4–3.7. pont). Az útmutatóban meghatározott árakat a kijelölt szolgáltató minden év október 15-éig felülvizsgálja. Megjegyezzük, hogy az árak meghatározásával kapcsolatban az iránymutatás további, részletesebb javaslatot nem ad.

Az útmutatóként használatos hozzáférési árak meghatározásának fő indoka a jogi és közgazdasági bizonytalanság kiküszöbölése volt, valamint az Ofwat így igyekezett elkerülni azokat az indokolatlan visszaéléseket, amelyek egy új szereplő piacra lépésével járhatnak.³¹ A kijelölt szolgáltatóknak a csatlakozni kívánó vállalkozás kérelemre meg kell küldeni a javasolt csatlakozási árat (uo. 7. o.). Az összegnek a közép- és hosszú távú tervezésre tekintettel a kérelemtől számított öt évre meg kell határozni a tervezett kis- és nagykereskedelmi árakat.³² Amennyiben nem tudnak megegyezni a hozzáférési ár összegében, az Ofwat által meghatározott békéltetési folyamatot kell követniük (uo. 4. fejezet.). Az *Ofwat* [2011b] iránymutatása alapján a vízszolgáltatási joggal rendelkező vállalatoknak több szempontot kell figyelembe

³¹ Ilyen visszaélésekre feltételezhetően a kvázimonopolista helyzetben lévő vállalatok oldalán kerülhet sor, mivel a leendő piaci versenytársak nem rendelkezhetnek olyan mértékű piaci alkupozícióval, ami képessé tenné őket az érdemi alkudozásra a vízipari törvény 66. cikke alapján.

³² Erre elsősorban a Competition Commission által közzétett maximális árnövelési mutató fényében van lehetőség.

venniük. Árazási szempontból a három legfontosabb alapelv – amelyet a kérelem címzettjének kell elsősorban követniük – a következő: 1. nem értelmezhetik az iránymutatást a saját legjobb érdekük szerint, 2. diszkriminációmentességet kell biztosítaniuk a kérelmezők között; 3. kiskereskedelmi árral aránytalan árazást nem tarthatnak fenn.

A fentiekből az első két kitétel nem igényel különösebb magyarázatot, hiszen azokat az általános európai versenyjogi szabályozás is tiltja (EUMSZ 102. cikk c) bekezdés). A kiskereskedelmi árazás aránytalanságának tiltása azonban magyarázatra szorul.

A kiskereskedelmi árazással aránytalan alapú árazás

A nagykereskedelmi és a kombinált hozzáférési engedélyek árának meghatározására az említett modell a kiskereskedelmi áron alapuló szabályozást (*retail minus*) alkalmazza. A nagykereskedelmi csatlakozási engedély megadásához a díj számításának alapját pedig a valós költségek jelentik (vízipari törvény, 66A–D. cikk). Így, a *retail minus* árazásra tekintettel a hozzáférési ár a következők szerint alakul: indokoltan felmerülő költségek *plusz* kiskereskedelmi díj, *minusz* a máshol elszámolható, máshonnan megtérülő költségek. Ez lesz az indikatív (irányadó) ár, amit évente felül kell vizsgálni, és bizonyos keretek között módosítani lehet. A konkrét kérelmezéseket egyéb információkkal ki kell egészíteni: ismerni kell a potenciális versenytárs belépésének a dátumát, a fogyasztók elhelyezkedését, a hozzáférés idejét, helyét, tartalmát. A végleges kapcsolódási árra ezek a változók hatással lehetnek.

Összefoglalva, a modell két költségelemet érint: az *ésszerű költségeket* és a *kiigazítási költségeket*. Az ésszerű költség minden olyan költség, amely amiatt keletkezik, mert nagykereskedelmi értékesítést végez a vállalkozás, valamint idetartozik még az indokolt profit mértéke is. Ennek a költségelemnek a rendeltetése, hogy az új belépő miatti kiesett jövedelemért is kárpótolja a kijelölt szolgáltatót. A költségek másik összetevője azokat a költségelemeket foglalja magában, amelyek az inkumbens szolgáltatónak a kijelölt szolgáltatói funkcióból eredő feladatok ellátásához szükséges. Ezzel szemben a negatív előjelű kiigazítási költség tartalmazza azokat a költségeket, amelyek az inkumbens szolgáltató megszűnt költségeit jelentik, tekintettel arra, hogy kiskereskedelmi szolgáltatói kötelezettsége a másik vállalkozás belépése által megszűnik, mivel a fogyasztókat a másik vállalkozás szolgálja ki.

Ezt egészíti ki a szigetországi versenyjogi szabályozás azzal, hogy a versenytörvény szerint az erőfölényben lévő vállalkozás nem utasíthatja vissza a hozzáférést, ha az nem okoz indokolatlanul nagy hátrányt vállalkozásának, és a kérelem megfelelően alá van támasztva.³³ A vízszolgáltatási piacon ez azt jelenti, hogy a hatóságilag kijelölt

³³ A szigetországi versenyjogi szabályozás 1998-as reformja néhány új rendelkezéssel igazította ki a korábbi szabályozást. Anélkül, hogy a nélkülözhetetlen eszközök tanának technikai fejtegetésébe

szolgáltatók nem utasíthatják vissza az új belépők szolgáltatási rendszerhez való csatlakozási kérelmét, valamint túlzó árazást sem alkalmazhatnak.

A brit vízszolgáltatási piac értékelése

Mint láttuk, Angliában és Walesben a vízszolgáltatások piaca 1989-ben alaposan átalakult. Létrejött a vízügyi gazdasági szabályozóhatóság, amelynek feladata a gazdasági szabályozás kialakítása volt. A következő oldalakon megvizsgáljuk a szigetországi piacra jellemző hálózati hozzáférési rendszert, mely példaértékű lehet, ha egyelőre nem is uniós, de tagállami szinten ott, ahol az ilyen szabályozás feltételei adottak.³⁴

Angliában és Walesben, 2005. december elseje óta a nem lakossági felhasználók nagy része megvásárolhatja vízszolgáltatóját. Azoknak a fogyasztóknak van ilyen lehetősége, amelyek éves szinten legalább 50 megaliter víz fogyasztásával számolnak.³⁵ Ez azt jelenti, hogy a piacra új vállalkozások léphetnek be, vagy pedig a régi, területi alapon szegmentált piac feladja ezt a felosztottságát, és az új szereplők előtt megnyílik a lehetőség a szolgáltatásnyújtásra.³⁶ Már most érdemes azonban megjegyezni, hogy az eddigi részleges piacnyitás további bővítését javasolta a már többször hivatkozott Cave-jelentés is (Cave [2009]), méghozzá úgy, hogy fogyasztástól függetlenül, minden nem lakossági és lakossági felhasználóért is lehessen „versenyezni”.³⁷

Az angol és walesi piacon alkalmazott hozzáférési árazási módszerek jelen formájukban – és az alkalmazási periódusokat tekintve – egyelőre nem működnek tökéletesen. (Skóciában 2005-ben indult az a folyamat – és 2007-ben, az első kiskereskedelmi új belépővel³⁸ nyílt meg a piac –, amely Angliában és Walesben már

bocsátkoznánk, a vízszolgáltatási piacra lefordítva az új rendelkezés fényében a nagyobb – hatóságilag kijelölt – szolgáltatók nem utasíthatják vissza a kérelmező (kisebb, általában új vállalkozás) hálózati csatlakozási kérelmét a saját, a vízszolgáltatás fogyasztókhöz való eljutásához nélkülözhetetlen csőrendszeréhez (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>).

³⁴ A szabályozás üstökös jellege miatt az elemző irodalom, amely elsősorban közgazdasági, szakpolitikai és természettudományi oldalról közelíti a témát, széles körű (lásd például: Cowan [2011], Hern [2001], Cave–Doyle [1994], Bakker [2003], Meister–Foellemi [2005]). Stern–Mirrlees–Black [2012] a vízszolgáltatások árazásának kérdését a környezeti javak értékelésének oldaláról közelíti meg a vízszolgáltatások piacára belépést fontolgató vállalkozások szempontjából – rövid, közép- és hosszú távon. A dolgozat érvel a tömegszolgáltatási tarifa (*bulk supply tariff*) bevezetése mellett, mert kiváló ösztönző lehetne a nagy- és kiskereskedelmi piacon belépést fontolgató vállalkozásoknak, és ezért végső soron ösztönözné hatékonyabb vízfogyasztást.

³⁵ <http://www.ofwat.gov.uk/nonhousehold/choose/wsl/>.

³⁶ Ezt egészíti ki a kijelölt/választható szolgáltató intézményrendszere (*inset appointment*), amely Angliában 50 millió, Walesben legalább 250 millió liter fogyasztás után illeti meg a kérvényezőt.

³⁷ Ezt erősíti meg a Stern–Mirrlees–Black [2012] is, kiegészítve azzal, hogy egy hatékony szabályozásnak az alapja a víz kitermelési árának a pontos meghatározása.

³⁸ Satec Limited belépésével 2010-re a szolgáltatók mintegy 10 százaléka már újbelépő volt (*Waterwatch* [2012]).

1989-ben elkezdődött.³⁹⁾ Egy tökéletes és gyors piaci liberalizáció érdekében azonban határozottabb költségstruktúra kialakítására van szükség (*Deloitte* [2011]). A hatékony árreguláció folyamatát nehezíti, hogy a versenyjogi fellebbviteli döntőbírósnak (*Competition Appeal Tribunalnak, CAT*) nincs árkielölési jogköre, egy eljárás során nem állapíthat meg kötelező kapcsolódási árat (*Albion Water...* [2009] 24. bekezdés).

Az Ofwat a szigetországi versenytörvény módosításának hatálybalépése után saját hatáskörében felszólította a vízszolgáltatási piac szereplőit, hogy tegyék nyilvánossá a hálózataikhoz való hozzáférés feltételeit (MD 154. *Ofwat* [1999]). Miután erre sor került, a hivatal megvizsgálta az így közzétett ármodelleket, és arra a nem meglepő következtetésre jutott, hogy a vállalatok nem ugyanazt az ármodellt használják (lásd még uo. MD 162. és 163.). Alapvetően három módszer jelent meg: 1. a könyvelésben megjelenő költségérték, 2. a hosszú távú határköltség számítása, és 3. a hatékony tényezőarázasi szabály.

Mint megismertük, a piaci szereplők megjelenése azonban függ az engedélyeztetési eljárástól. A kedvezményezett fogyasztók választani tudnak a szolgáltatók között, mégis a piacnyitás óta még csak visszafogott versenyről beszélhetünk. Mindössze 18 új szolgáltatót jelöltek ki, és a szolgáltatási engedélyeket többnyire új ingatlanfejlesztésekkel kapcsolatban kérték, azaz olyan területeken, ahol korábban nem volt szolgáltatás (*Deloitte* [2011]). A Versenyjogi Fellebbviteli Bíróság szerint ennek okai elsősorban a rosszul kialakított hozzáférési költségmodellben keresendők (*Albion Water...* [2009]). Ez megalapozta az inkumbens szolgáltató visszaélésszerű magatartását, mely árprés, túlzó és tisztességtelen árazás formájában jelent meg (uo. 27. bek.).

A piaci versenyt vizsgálta néhány évvel ezelőtt a már idézett Cave-jelentés is (*Cave* [2009]).⁴⁰⁾ A jelentés egyik legfontosabb módosításként emeli ki a nem lakossági felhasználók vonatkozásában a verseny kiterjesztését.⁴¹⁾ Bár az angol kormány már 2009-ben felkarolta a javaslatot (*Newton* [2009]), a walesi parlament nem támogatta az ügyet, s így a változtatás elmaradt (*Defra* [2011]). A jelentés másik fontos javaslata a vízszolgáltatók kiskereskedelmi részlegének kötelező jogi leválasztása (*Cave* [2009] 79–81. o.), ami mellett elsősorban a specializációból származó megtakarításokkal, a kiskereskedelmi piacon kialakuló verseny előnyeivel lehet érvelni. A számviteli, működési és a jogi leválasztás nem ismeretlen a hálózatos iparágakban, azonban a vízszolgáltatások piacán először fordulna elő (*Cave* [2006]). A jogi leválasztást elsősorban a „jelen feltételek melletti kiskereskedelmi nyitás hiánya miatt” javasolja a jelentés (*Cave* [2009] 83–841. o.), amely szerint azonban lehetőség van a vízpiaci fúziók rendszerének az átalakítására is (uo. 6. és 13. o.). A fogyasztói részvétel erősítése szintén élénkítheti a piacot, ha a hatósági szolgáltatók kijelöléseit kiegészítik

³⁹⁾ Water Services etc. (Scotland) Act. Ekkor került sor a Water Industry Commission Scotland létrehozására is.

⁴⁰⁾ A tanulmánnyal kapcsolatban lásd még: *Cave–Wright* [2010], *Gibson és szerzőtársai* [2012], *Stedman* [2009].

⁴¹⁾ A jelenleg létező fogyasztási határ eltörlésével.

szítheti a fogyasztói tanács és a szolgáltatók közötti tárgyalások (*Littlechild* [2008]). A Cave-jelentés javaslatot tesz a kitermelési jogok kereskedelmének élénkítésére is (*Cave* [2009] 25. o.). A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy az igényt először benyújtó elsőbbségi joga (*first in time, first in right*) alapján kiosztott vízkitermelési jogosultságokat el lehessen adni azoknak a vállalkozóknak, amelyek azt hatékonyan tudják használni.⁴²

A FRANCIA VÍZSZOLGÁLTATÁSI PIAC

Az angol és walesi vízszolgáltatási piac privatizációja és szervezeti felépítése egy olyan piacról adott képet, ahol a központi, de megosztott szabályozhatóságok által szigorúan ellenőrzött piaci mechanizmusok felügyeleti tevékenysége felelős a piaci versenyhez hasonló körülmények kialakulásáért és megteremtéséért. Európában ilyen modell máshol nem létezik. Franciaországban ettől eltérő módon próbálták a piacon működő vállalatok hatékonyságát a magántőke bevonásával javítani. Bizonyos fokú piacnyitásra valóban sor került, azonban más intézményi és piacszerkezeti szinten, mint amit angol–walesi példa mutatott.

A francia piacra a menedzsmentszerződéses megbízások alapján végzett üzemeltetés a jellemző (*Ménard–Saussier* [2000], *Montginoul–Rieu* [1996], *Bourhis* [2004], *Carpentier és szerzőtársai* [2006], *OECD* [2009]). Ez azt jelenti, hogy a hálózattal kapcsolatos tulajdonosi jogok az állam kezében vannak, míg az üzemeltetést az állam és a magánszféra végzi – sokszor ideiglenes jogi keretek között működő, kizárólag a magánszféra által kialakított szolgáltatási egységek megbízásával. A piac méretét érzékeltetve: 2004-ben az üzemeltetési szektor 140 ezer főt foglalkoztatott, mintegy 20 milliárd eurós forgalmat termelve (*ENA* [2009]). A verseny a megbízási szerződések megszerzésekor alakulhat ki a vállalkozások között. A piacok megnyitása gyakorlatilag a piacokért folytatott versenyt jelenti.⁴³

Breuil–Pezon [2005] a kezdeti vízpiacot érintő változásokat jellemezve, megállapította: a vízszolgáltatási ipar alapjait Franciaországban a magánszektor által végzett hálózatépítések rakták le. Ez az érdeklődés a 19. század második felében kezdődött, amikor a megalakult a *Compagnie générale des eaux* (CGE) és a *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage* (SLEE). Az időközben kialakult szabályozási környezet és piaci helyzet az 1960-as évek óta szerkezetileg alig változott: először

⁴² A kitermelési jogok kereskedelmét sokan vizsgálták. Az egyik egyesült királyságbeli központi kutatás eredménye a *Synovate UK* [2008] tanulmány, amely az Ofwat és a Defra által finanszírozott projekt keretében készült.

⁴³ Ez az úgynevezett piacért folytatott verseny. A megszerezhető piacok mérete miatt azonban ez a verseny kiélezett is lehetne. Hogy mennyire nem az, bizonyítja az Európai Bizottság versenyfelügyeleti vizsgálódása, ami 2010 áprilisában egy előre be nem jelentett rajtaütéssel kezdődött. A hivatalos eljárás 2012 januárjában indult (*EC* [2012]).

az 1982-es decentralizációs törvények, majd a kilencvenes években elkezdődött jogszabály-alkotási hullám által vált stabilabbá (Bauby [2009]). A 20. század első felében megindult folyamat eredményeként a közhatóságok fontosabb szerephez jutottak, és a korábbi koncessziókat felváltották a hosszú távú szolgáltatási-bérleti szerződések (Breuil–Pezon [2005]). A törvényhatóságok a félévszázados szolgáltatási jogosultságukat azonban a hatvanas években a magánszektor által működtetett vállalatoknak adták át (Bauby [2009] 11–13. o.).

Az irányítási rendszer

Gouritin [2012] rámutatott a francia vízszolgáltatás szakpolitikai irányítása és a szolgáltatások menedzsmenete egyszerre decentralizált és centrális. Kiemelte, hogy eredetileg minden ágazati jogszabálynak a decentralizáció volt a célja, egészen addig, amíg az 1772/2006. sz. törvény⁴⁴ létrehozta a vízért és a vízi környezetért felelős francia nemzeti ügynökséget (*Office national de l'eau et des milieux aquatiques, Onema*).

A vízszolgáltatások biztosítása az törvényhatóságok felelőssége. Helyi szinten a polgármesterek kötelessége a vízzel kapcsolatos szolgáltatási, valamint a szennyvízzel és annak az elvezetésével kapcsolatos egyéb feladatok ellátása. Amennyiben indokolt, a törvényhatóságokat a magasabb szintű, megyei (*département*) szervek segíthetik feladataik ellátásában. A megyei hatóságok elsősorban technikai segítségnyújtást adhatnak.⁴⁵ Az egyik legfontosabb szereplő a francia vízszolgáltatások szabályozásában a már említett megyei szint. Az itt működő általános tanács (*conseil général*) felelős a vízpolitikai szabályozás technikai és gazdasági szabályozást érintő végrehajtásáért (Lásd bővebben Gouritin [2012]). A helyi, megyei és az országos vízpolitikai célok, valamint gazdasági szabályozás összhangban történő alakításáért azonban a regionális szinten működő prefektus (*préfet*) felel. Ez a közvetítő hatóság tartja a kapcsolatot helyi és az országos szint között, felel a koherens jogszabályvégrehajtásért, valamint a felelős központi minisztériumok kihelyezett képviselével (*Direction Régionale de l'Environnement, de l'Agriculture et du Logement*)⁴⁶ koordinálva javaslatokat tesz a két szint együttműködésének a fejlesztésére. Franciaországban a vízpolitikai döntéshozatalra és a vízre vonatkozó általános menedzsmentre jellemző a nyilvánosság és a magánfelek bevonása.⁴⁷ A szerteágazó vízszolgáltatási felügyeleti rendszer leghatékonyabb szervezete a vízgyűjtő-területi bizottság, amely

⁴⁴ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. 87. cikk. A törvény teljes szövege elérhető: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171#LEGIARTI000006849269>

⁴⁵ Uo. 73. cikk.

⁴⁶ A kihelyezett képviselő két minisztérium decentralizált szerve, a Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, és a Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement.

⁴⁷ Lásd Code de l'environnement, Art. L 215 (2) és 215 (14). Idézi: Gouritin [2012]. 437. o.

szinte minden fórumon megjelenve működik. Mint látni fogjuk, nem véletlen, hogy a fenti, rendkívül összetett és nem ritkán túlságosan is bürokratikus rendszert nem jellemezheti az angol–walesi rendszerhez mérhető hatékonyság.

A piac szerkezete

Hasonlóan például a spanyol, és végső soron a magyar vízpiacokhoz, itt is jellemző, hogy vízszolgáltatás-nyújtási kötelezettsége a közigazgatási hatóságoknak van, amelyet rendszerint korlátozott idejű hatáskör átruházása mellett látnak el.⁴⁸ Az átruházás következtében azonban a hatáskör letéteményesei szabadon dönthetnek arról, hogy közvetlenül gyakorolják-e ezeket a hatásköröket és egyben a velük járó kötelezettségeket, vagy ideiglenesen magántulajdonban lévő vállalatoknak engedik át a szolgáltatási jogosultságot.

Franciaországban a vízszolgáltatások 21 százalékát 2008–2009-ben közvetlenül a törvényhatóságok⁴⁹ látták el, míg a piac 79 százalékának ellátásáért menedzsment-szerződéses megbízások alapján, azaz különböző szerződéses formában magánvállalatok feleltek (*Bauby* [2009] 7. o.) A nagy francia vállalatok, amelyek portfóliójában a vízszolgáltatások is megtalálhatók Véolia Environment SA (Véolia-Générale des Eaux), Suez Environnement SA (Suez-Lyonnaise des Eaux),⁵⁰ Bouygues-SAUR.⁵¹ A legnagyobb közszolgáltatási vállalat ezek között a Véolia, amely méretét és piaci értékét tekintve világszinten is a legnagyobb ilyen jellegű vállalkozás. Rögtön mögötte található a Suez Environnement, amely bevételét tekintve szintén világszinten is meghatározó piaci szereplő. A Suez Environnement-ban, a GDF Suez mellett a francia államnak 35 százalékos a tulajdoni részesedése. A vállalkozásnak 2012-ben 15,1 milliárd eurós bevétele volt, amelyből 29 százalékot tett ki a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos bevétel. Koncentrációjukat jól jellemzi, hogy a fenti vállalatok közül a Véolia és a Suez meghatározó jelenlétet, a piac kétharmadát tudhatják magukénak, míg SAUR a piac tíz százalékát (Bővebben *Barraqué–Le Bris* [2007] 10. o.). A többi magántőkét képviselő szolgáltató a maradék százalékon osztozik. Ilyen erős koncentrációnál tendenciaszerűen szinte minden piaci mozdulat, áralakító magatartás, esetleges visszaélésgyanú azonnal felismerhető, vagy legalább zavaró piaci hatást vált ki (*Suez and Veolia...* [2012], *Cimilluca* [2012], *Bain–Roberts* [2012]).

⁴⁸ Később látni fogjuk, hogy 2012-t megelőzően a magyar üzemeltetési-szolgáltatási rendszerre is ez volt jellemző.

⁴⁹ Ez a magyar államigazgatási rendszerben a helyi önkormányzatok szintjét jelenti. Franciaországban mintegy 36 ezer törvényhatóság van.

⁵⁰ 2008-ban jött létre a Suez és a Gaz de France egyesülésével.

⁵¹ Eredetileg: Compagnie Générale des Eaux (1853), Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage (1880), Bouygues (1951).

A piac működésének formái

A francia vízszolgáltatások piacának egyik alapvető eleme, hogy a hálózat és a hozzá kapcsolódó eszközök tulajdonjoga mindig a törvényhatóságok kezében marad. A szolgáltatás nyújtása és a nyújtott szolgáltatáshoz igénybe vett bázishálózat egymástól élesen elkülönül. Ha az illetékes törvényhatóság a hatékonyabb magántőke bevonása mellett dönt, a szolgáltatást alapvetően háromféle alakban, közjogi szerződések formájában lehet nyújtani. A közbeszerzési eljárással kiválasztott szolgáltató alapvetően *franchise* jellegű, bérleti vagy működési szerződés keretében végzi tevékenységét (Weckerbauer [2007] 106. o.). A három forma között a szerződés hossza, valamint az azzal vállalt kötelezettségek és annak a hatóság által elvárt ellenértéke tesz különbséget.

1. Egy *franchise* jellegű vagy koncessziós szerződés esetében a törvényhatóság kiválasztja a szolgáltatót, általában 20–30 évre ad szolgáltatási kizárólagosságot, míg a szolgáltató ennek fejében a hálózat fenntartásán túl a kötelező jelleggel kialakított új beruházásokkal kapcsolatos költségeket is magára vállalja. A fogyasztók a hálózat használatáért közvetlenül fizetnek az üzemeltetést végző vállalatnak, közbenső szereplő általában nincs.
2. Egy *bérleti (affermage)* konstrukció esetében a vállalatnak nincs új beruházási kötelezettsége, hiszen csak bérli a törvényhatóságtól a víz- és csatornahálózatot. A bérleti idő is kevesebb a fenti szolgáltatási formához képest, általában 10–15 év. A szolgáltató bérleti díjat (*surtaxe*) fizet a hálózat tulajdonosának a szerződés ideje alatt, de felel például az alapszolgáltatás nyújtásán túl a számlázásért is.
3. *Működési szerződések (gérance)* esetében általában nem minden működési feladat kerül át a magánfélhez, de a szerződés is rövidebb, általában 7–10 év. A szolgáltatót csak a saját működési költségei és a vállalt üzemeltetési feladatok ellátása terheli. Ebben az esetben mindenképpen erősebb hálózattulajdonosi kontrollról van szó. Ennek a szolgáltatási típusnak ritkán alkalmazott formája az eredményorientált működtetési szerződések (*régie intéressée*) (Elnaboulsi [2001]). Ebben az esetben a szerződő vállalkozás elsősorban – és tipikusan – a fogyasztókkal való kapcsolattartásért felel, azonban a feladataiért járó díjat a törvényhatóságoktól kapja. A díj egy állandó és egy változó elemből áll (ENA [2009] 4. o.).

A víz ára

Franciaországban nincs egységes tarifarendszer, a több mint 16 ezer szolgáltató területén, a közel 37 ezer legalacsonyabb szintű közigazgatási területen (*commune*-ben⁵²)

⁵² A *commune*-nek nincs magyarországi megfelelője, mert a francia alkotmányos és közigazgatási rendszer több szintből áll, mint a magyar. Leginkább a legalacsonyabb önálló közigazgatási egység-

az árak – regionális szinten – akár 90-100 százalékkal is eltérhetnek (OECD [2009] 40. o. 3.1. ábra). A törvényhatósági kézben lévő szolgáltatók – a helyi politikai érdekeket szem előtt tartva – alacsonyabb árakat határoznak meg, mint a vegyes, illetve kizárólag magánkézben lévő vállalatok. Olyan vállalatok, amelyek több önkormányzat területén szolgáltatnak, szintén magasabb árakat határoznak meg, aminek egyik oka a technikai összetettségben, a magasabb termelési, fenntartási költségben keresendő (lásd például *Barraqué–Le Bris* [2007] 9. o.). Az árképzésben nem jelennek meg szociális elemek, de annak érdekében, hogy a fizetni nem tudó fogyasztókat ne kapcsolják le a hálózatról, beavatkozásra megyei (*département*) és legalacsonyabb közigazgatási szinten (*commune*) van lehetőség. Ezzel együtt, a víz fogyasztói ára egy évente növekedő fix részből és egy fogyasztással arányos változóból áll. A régiók esetében az adminisztratív hatóság évente határozza meg a víz fogyasztói árát, míg a megbízott menedzsment által nyújtott vízszolgáltatást árait előre meghatározott szerződéses index adja.⁵³

Bérleti szerződések esetén pedig a törvényhatóságok árhatóságként is működnek. Ebben az árhatósági jogkörben azonban megtalálhatjuk azokat a hiányosságokat, amelyeket a piacot kutató szakértők „szabályozó nélküli szabályozott piaci működésnek” neveznek (például *Lorrain* [1993], [2002]). Röviden, a víz ára a kitermelési költségekből, forgalmi és szennyezési adókból áll össze. A fogyasztói ár egy állandó és egy változó elemet tartalmaz, szociális szempontokat érvényesítő elem nincs az ár meghatározásban, ugyanakkor szociális támogatást adhatnak a megyei szinten és a helyi önkormányzatok is.

A francia piac értékelése

A francia vízszolgáltatási piacon, hasonlóan más nyugat-európai piachoz, felerősödött a magántőke piaci jelenlétét ideológiai alapon kritizálók hangja (például *Barraqué–Le Bris* [2007] 10. o.). A piaci megoldás egyik legnagyobb problémája azonban a múlt század hatvanas éve előtti időben telepített hálózati elemek karbantartásának finanszírozása. *Barraqué–Le Bris* [2007] a szolgáltatási hálózat – azaz a szennyvíz-elvezetés nélküli csőrendszer – felújítási költségeit mintegy 1.5 milliárd euróra becsülte (11. o.). Amint bemutattuk, a szolgáltatási szerződés fajtájától függően, ennek a finanszírozása a menedzsmentmegbízásos és a bérleti szerződések esetében a szolgáltatásért felelős helyi önkormányzatok költségvetését érinti.

.....
ként fordítható. A *commune* az angol *parish*, vagy a német *Gemeinde* franciaországi megfelelője. Lehet főváros méretű, de akár egy tíz főből álló közigazgatási egység is.

⁵³ *Affermage* (bérlet) típusú szolgáltatási szerződés esetében az előre meghatározott változók között a tulajdonos hatóság határozza meg a például az amortizáció mértékét (lásd *Barraqué–Le Bris* [2007] 10. o.

A francia piac kritizált jellemzői mellett érdemes kitérni a piaci működésnek a kort meghaladó demokratikus intézményi elemeire is (elsősorban a fogyasztók részvételére a döntéshozatali folyamatokban). 1992 óta törvényhatóságok, azok megyei felügyeletei, valamint a prefektusok által kidolgozott vízkitermelési és víz-politikai stratégiai tervekben kiemelt szerepe van a fogyasztói részvételnek.⁵⁴ Egyes szerzők ezt a közvetlen fogyasztói részvételt (*devolution*)⁵⁵ a francia szabályozás egyik legerősebb elemének tekintik. A fogyasztók szerepét erősítette az úgynevezett Barnier-törvény – azáltal, hogy a fogyasztói tanácsadói bizottságok konzultációs kötelezettségét kiterjesztette a működési forma kiválasztására, a polgármesterek éves közszolgáltatási jelentésére, valamint a közszolgáltatást nyújtó éves jelentésének elfogadására is. A francia számvevőszék által kijelölt teljesítménymutatók meghatározása szintén a fogyasztói tanácsadói bizottságok tevékenységéhez tartozik (*Barraqué–Le Bris* [2007] 8. o.). A szabályozás másik fontos eleme, hogy a francia privatizáció és a korlátozott piaci liberalizáció igyekszik a köz- és magánszféra együttműködésére (*public private partnership, ppp*) építeni, és e konstrukcióval hatékonyabbá tenni piaci működést (*Ménard–Peeroo* [2011]). A köz- és magánszféra együttműködését a törvényhatóságok nagy száma és a szakértelem hiánya is indokolja. A ppp-kben víz árképzése közgazdasági alapon, többek között a környezeti költségek figyelembevételével történik. Az üzemeltetési szerződéseket a törvényhatóságok felügyelik, a központi szabályozóhatóság szigorú felügyelete hiányzik.

Bár a jogi háttér biztosított, a sokszereplős és sokszintű vízszolgáltatási piacon azonban – ahol erősek a történelmi hagyományok, valamint a közigazgatási rendszerben mélyen beágyazottak a működési folyamatok – nehéz komoly változást elérni (Lásd még *Wollmann* [2008] által megfogalmazott kritikákat). A helyi önkormányzatok árszabályozási hatásköre és a megbízott menedzsment működési feltételei miatt arra például egyelőre nincs lehetőség, hogy egy azonos költségelemeket figyelembe vevő, azonos hatékonysági célokra törekvő árképzés alakuljon ki, azonban a regionális szinten akár 100 százalékos fogyasztói árkülönbségek küszöbölhetők. Ez nem jelentené azt, hogy a francia rendszerbe szervesen beépülő szociális szempontok és korrekciós lehetőségek teljesen eltűnnének. Az azonos költségelemeket azonos feltételek mellett figyelembe vevő vállalkozások szabadabb verseny esetén – amennyiben a versenynek például része az egymás hálózatára való csatlakozás lehetősége – összehasonlíthatóvá tenné a szolgáltatókat, és segítené a fogyasztókat az olcsóbb szolgáltató kiválasztásában. E feltételek megteremtéséhez nemcsak a jogi struktúrán, hanem a szakpolitikai hozzáálláson is változtatni kellene, miközben országos szinten harmonizálni kell a szervezeti felépítést és a működési feltételeket.

⁵⁴ Loi N92-3 du 3 janvier 1992, Journal Officiel de la République Française du 4 janvier 1992.

⁵⁵ Azaz a szakpolitika-alkotásában való közvetlen fogyasztói részvétel (*direct stakeholder participation in the policy making process*). Érdekesen elemzi a fogyasztói részvételt és annak alkudozási folyamatát a francia vízszolgáltatások intézményi rendszerében a *Simon és szerzőtársai* [2007] monográfia.

A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON

A hazai szolgáltatási piacot alapvetően átrendezte a 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásokról (Vksztv.), amelynek árazási kérdéseket érintő alapelvei között a természeti erőforrások kíméletének elve, a szennyező fizet – azaz egyes negatív környezeti externáliák internalizálásának – elve, a szolidaritás elve, a költségmegtérülés elve (a termelési költségeknek a 2000/60/EK irányelv szerinti finanszírozása, azaz a költségek árakban való megjelenése) és a keresztfinszírozás tilalmának elve domborodnak ki. A jogszabályt az önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel összhangban kell értelmezni.⁵⁶ A törvény deklarált céljai a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, az átlátható hatósági működés és a tulajdonosi helyzet tisztázása.⁵⁷

A Vksztv. VIII. fejezete alapjaiban módosította a hatósági árazásra vonatkozó rendelkezéseket azzal, hogy kivette az árak megállapításáról szóló törvényből a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos díjakat, s azokat a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben jelenítette meg. A törvény fogalmazása szerint „[a] víziközmű-szolgáltatás díjait víziközmű-szolgáltatónként vagy víziközmű-rendszerenként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a költségekre, árakra, díjakra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával [...] kell meghatározni” (Vksztv. 62. paragrafus 1. bekezdés), úgy, hogy a díjak ösztönözzék a biztonságos és hatékony víziközmű-szolgáltatást és a kapacitások hatékony igénybevételét, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését oly módon, hogy közben a szolgáltatás minősége folyamatosan javuljon. Ez azonban nem elegendő, mert a jogszabály szerint az ár kialakítása során „figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit [...]” (uo.). A díj mértékét csökkenteni fogja azonban az önkormányzati és költségvetési támogatás.⁵⁸

⁵⁶ Ott például, ahol állami-önkormányzati közös tulajdonban van a víziközmű, az állam csak abban az esetben felelős az ellátásért, ha tulajdoni részesedése meghaladja az 50 százalékot.

⁵⁷ Jelen tanulmány keretein belül nincs lehetőség a törvény minden egyes elemének és célkitűzésének kritikájára. Az azonban elmondható, hogy az alapelvekkel és azok törvénybeli megjelenésével is lehetne vitatkozni. Például az nem biztosít átlátható hatósági működést, ha a szakminiszter úgy határozza meg a szolgáltatás árát, hogy azt nem indokolja meg (csak annyival esetleg, hogy a „hatóság betervezett javaslatának figyelembevételével”), vagy a fenntartható működésnek a törvényben meghatározott célokhoz képest statisztikailag pontosabban kifejezhető és mérhető tulajdonságai is vannak (például vízbázis-növekedés/-csökkenés, vízfogyasztás-növekedés/-csökkenés stb. A tulajdonosi helyzet tisztázásánál pedig fontosabb egy olyan tulajdonosi helyzet létrehozása, amely a társadalmi jólét elosztásában segít – ehhez nem elegendő az, hogy egy hasznos/haszontalan, de átlátható tulajdonosi helyzet jön létre. Ez utóbbi kihatással lesz a többi célkitűzésre is, és versenyjogilag nagy valószínűséggel nem hatékony piaci működéshez vezet).

⁵⁸ A szolgáltatás díjának meghatározásáról bővebben a törvény 62–68. paragrafusai rendelkeznek.

Ezzel kapcsolatban felmerül bennünk, hogy miért nem lehet csökkentő tényező a fentiek mellett az Európai Unió forrásaiból kapott hálózatfejlesztési költség, különösen arra tekintettel, hogy Magyarországon szinte kizárólag EU-s támogatások felhasználásával végeznek infrastrukturális – különösen a víziközmű-felújítás – beruházásokat.⁵⁹

Az országos szintű árösszehangolás célja mellett a szolgáltatók működésének az átláthatósága is megjelent a törvényben az elektronikus szolgáltatásokból is ismert számviteli szétválasztás tárgyalásánál. A több víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenységet végző víziközmű-szolgáltató könyvelési átláthatósága mögött a versenytörzítés és a keresztfinszírozás elkerülése jelenik meg (Vksztv. 49. paragrafus).

A törvény megfogalmazásában a víziközmű-szolgáltatás végzése mellett kiegészítő, a szolgáltatás biztosítását segítő tevékenységként jelöli meg a piacnyitás szempontjából fontos *víziközműves kapcsolódó szolgáltatást*. A törvény szerint „kapcsolódó szolgáltatás” a szerződés alapján a víziközmű-szolgáltató által más víziközmű-szolgáltató részére nyújtott ivóvíz-értékesítési vagy szennyvíz-elvezetési és -tisztítási szolgáltatás (Vksztv. 2. paragrafus 26–27. pont). A hatósági engedély birtokában végezhető szolgáltatás kizárólagos jellegű, de egyben kötelezettséget ír elő az engedélyben meghatározott ellátási területen víziközmű-szolgáltatás nyújtására (Vksztv. 35. paragrafus). A szabályozóhatóságnak (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, MEKH) az engedély kiadását követően a hatályban lévő üzemeltetési szerződés ideje alatt beleszólási joga van az üzemeltetésért felelős vállalkozás cégügyeibe is. Az engedély kiadásának feltételeit nézve egyértelmű, hogy a jogalkotó célja a szolgáltatási piac konszolidációja volt, ugyanis a Vksztv. 84. paragrafus 1. bekezdése szerint a hatóság „a víziközmű-szolgáltató részére első alkalommal legalább 50 000 felhasználói egyenérték elérése esetén is kibocsátja a működési engedélyt”. Ezt a számot 2014. év végéig 100 000-re kell emelni, ha ez nem sikerül, az engedélyt a hatóság visszavonja (84. paragrafus 2. bekezdés). A szerkezeti átalakítással és a MEKH hatáskörének bővítésével kapcsolatban jegyzi meg a *Horváth–Péteri* [2012]: „[a] közhatalom felhasználása [...] nem a piaci elégtelenségek korrigálását, hanem a versenygazdaság átalakítását, illetve korlátozását célozza. (183. o.)” Ezzel a megállapítással messzemenőig egyet lehet érteni, felvetve annak a kérdését is, hogy a piaci alapú működés ilyen nagymértékben való megváltoztatása milyen célt szolgál, az mennyire egyeztethető össze az EU alapelveivel, valamint a tagságból eredő az integrációs és jogharmonizációs keretekkel.

A törvény a vízszolgáltatással kapcsolatos feladatok ellátását, ellátásának felügyeletét a MEKH hatáskörébe utalja, amely felügyelettel járó és szakhatóságként

⁵⁹ Ennek alátámasztására lásd például *Lehmann–Nyers* [2009] 134. o., Az EU kohéziós támogatása – fontosabb mutatók (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_hu.cfm), Európai Bizottság/pénzügyi programozás és költségvetés/Uniós források a hazámban/ Magyarország (http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_hu.cfm).

is működő finanszírozását a törvény a felügyeleti díj és az igazgatási szolgáltatási díj által biztosítja (Vksztv. 3. paragrafus). A hatóság döntéseivel szembeni jogorvoslatra bírósági felülvizsgálat formájában van lehetőség,⁶⁰ azonban a bíróság az eljárás során a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény 4. paragrafusának 4. bekezdése szerint a hatóság határozatát nem változtathatja meg. A víziközmű-szolgáltatásért végső soron azonban a nemzeti fejlesztési miniszter a felelős.⁶¹

A Vksztv. 6. paragrafusa szerint vízi közmű kizárólag az állam⁶² vagy települési önkormányzat tulajdonába tartozhat, kivéve ha a vízi közmű idegen ingatlanon van. Magyarországon vízszolgáltatást, víziközmű-üzemeltetést vagy kezelési szerződésen, koncessziós szerződésen vagy bérleti-üzemeltetési szerződésen keresztül lehet végezni (15. paragrafus). Az írásban kötött, 15–35 év szolgáltatási időre szóló szerződésekre (17. paragrafus) a hatóság pályázatot ír ki. A koncessziós szerződést bármilyen gazdasági társasággal, vagy kezelési szerződést és bérleti-üzemeltetési szerződést csak olyan gazdasági társasággal lehet kötni, amelyekben az állam vagy az önkormányzat tulajdonosi részesedéssel rendelkezik, vagy ha nem, akkor a vállalkozás projektcéggént, kizárólag a vízszolgáltatási és kapcsolódó feladatok végrehajtására jött létre. Ez sajnálatos kitétel, mert indokolatlanul behatárolja azoknak a vállalatoknak a körét, amelyek indulhatnak a pályázati kiírásokon, s így a piaci verseny kialakulásában korlátozza a potenciális versenytársak megjelenését is. Ehhez kapcsolódva, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) megteremti a koncessziós – és a másik két szolgáltatás-kiszervezési módra vonatkozó – szerződés nélküli víziközmű-szolgáltatás lehetőségét is (12. paragrafus. 9. bekezdés), így lehetőség van arra, hogy az önkormányzatok versenyeztetési eljárás nélkül, saját vállalkozásuknak adják át a szolgáltatásnyújtás lehetőségét. Bár ez visszaélésekre adhat okot, Európában mégsem új keletű konstrukció. Különösen aggodalmat keltő, hogy egy az úgynevezett házon belüli (*in house*) konstrukció⁶³ esetében a közbeszerzési törvény is eltekint a közbeszerzés kiírásától, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő kizárólagos tulajdonában áll, és az adott évben elért üzleti bevételének 80 százaléka az ajánlatkérővel kötött szerződésekből származik (2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről, 9. paragrafus 1. bekezdés k) pont).

Az említett üzemeltetési jogviszonyok között, értelemszerűen, vannak különbségek. Az üzemeltetési jogosultság odaítélése csak a koncessziós szerződés esetében

⁶⁰ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. paragrafusát.

⁶¹ Lásd az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) kormányrendeletet.

⁶² A törvény rendelkezései szerint az „állami tulajdonú vízi közmű felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja.” (Vksztv. 6. paragrafus 3. bekezdés.)

⁶³ Ezzel kapcsolatban lásd az Európai Unió Bíróságának ítéleteit: C-182/11 and C-183/11 összevont ügyek, 25. bekezdés.

biztosít valós vagy annak tűnő versenyhelyzetet.⁶⁴ Míg vagyonezelési szerződés akár versenyeztetés nélkül is, bérleti-üzemeltetési szerződés koncessziós eljárás lefolytatása hiányában is köthető, azaz a piac támadhatósága, ebben az esetben, névleges.

Koncessziós szerződés megkötése esetén is van lehetőség az eljárás mellőzésére, amennyiben a szolgáltatást olyan gazdálkodó szervezet nyújtja, amiben az állam vagy az önkormányzat kizárólagos részesedéssel bír. Kiválóan jellemzi a törvény ezen rendelkezéseit a fentebb hivatkozott tanulmány: „... a hatályos magyar szabályozás érdekessége a víziközmű-vagyon tulajdoni rendezésének és a szolgáltatásnyújtási célú működtetés államosítási törekvésének az összefonódása” (*Horváth–Péteri* [2012] 186. o.) A vagyonezelési szerződés keretében végzett üzemeltetés ideje alatt a jogosultnak el kell végeznie az állagmegőrzéssel kapcsolatos tevékenységeket, valamint el lehet végeznie a hálózattal kapcsolatos felújítási munkálatokat is, melyeknek a költségét a szolgáltatási időszak lejártakor a fejlesztési értékből kivont amortizációval csökkentett értéken az ellátásért felelősnek kell megfizetnie (Vksztv. 26. paragrafus). A bérleti-üzemeltetési szerződés esetében, hasonlóan a polgári jogi bérléhez, a hálózat fejlesztéséről az ellátásért felelős gondoskodik, az üzemeltető csak önálló vállalkozási szerződés keretein belül végezhet fejlesztési munkálatokat (29. paragrafus, 3. bekezdés). A Vksztv. 31. paragrafusa szerint bérleti-üzemeltetési szerződés esetében a vízi közmű üzemeltetési jogának megszerzése ellenérték fizetéséhez köthető, gyakorlása kizárólag bérleti vagy használati díj fizetése ellenében folytatható.

Mindegyik jogviszonyra igaz azonban, hogy közvetlenül az üzemeltetéshez köthető résztvétekenységet – a hatóság engedélyének függvényében, az üzemeltető kiszervezhet – egészen addig, amíg az nem haladja meg az évi nettó árbevételének a tíz százalékát (45. paragrafus). A Vksztv. 45. paragrafusának 4. és 5. bekezdése, amelyek az üzemeltetési tevékenységek egy jelentős részét kizárólagos állami/önkormányzati szolgáltatásnyújtási körbe utalják. A rendelkezések szerint 2014. december 31-ét követően csak állami vagy önkormányzati gazdasági társaságok végezhetnek bizonyos üzemeltetési feladatokat.⁶⁵ Ez a rendelkezés szintén erősíti a közszférában csoportosított tulajdonosi és szolgáltatói jogosultságokat, valamint kötelezettségeket. Tekintettel arra, hogy a megrendelői oldalon továbbra is többnyire önkormányzatok állnak, a hármas szolgáltatói–megrendelői koncentráció lényegében semmit nem

⁶⁴ A koncessziós szerződés, amelynek időtartama a szerződés lejártá után legfeljebb egy alkalommal, az eredeti időtartam felével meghosszabbítható. Ez minimális esetben ez 15–22,5 év közötti szolgáltatási időszakot, maximálisan pedig 45 éves szolgáltatási időtartamot jelent. Ez meglehetősen hosszú időszak, és ennek következtében a „támadható piacot” a szolgáltatás ellátásáért felelős így hosszú időre lezárja.

⁶⁵ A törvény szerint ezek az „a) vízi közmű napi üzemben tartása, b) vízi közmű hibaelhárítása, c) víziközmű-hibaelhárítási ügyelet nyújtása, d) ügyfélszolgálati tevékenység, e) fogyasztásmérő berendezés leolvasására irányuló szolgáltatás, f) díjbeszedési szolgáltatás, g) felhasználási hely ellenőrzése vagy h) fogyasztásmérő berendezések cseréje.” (45. paragrafus 4. és 5. bekezdés.)

változott. Ennek következtében a törvény egyéb, hatékonyságot célzó intézkedései a végrehajthatóság miatt megkérdőjelezhetők. Társadalmi és gazdasági szempontból ez a jólételesztés optimális mértékét nagyban befolyásolhatja, s végső soron a fogyasztó-adófizetőkre lesz negatív hatással, mivel a szolgáltatás hatékonyságára miatti költségeket az állami költségvetés és közvetve az adózók finanszírozzák.

A víziközmű-szolgáltatás díjai

A tanulmány témájának szempontjából a legfontosabbak azok a rendelkezések, amelyek az ármegállapítást központi szintre emelik, azt a szabályozó hatóság hatáskörébe utalják.⁶⁶ Üdvözlendő, hogy az új szabályozás megcélozta a korábbi hiányosságainak a pótlását: a keresztfinanszírozás lehetőségének megszüntetését, a költségmegtérülés elve helyes alkalmazását (tekintettel a szennyező fizet elvére és a rendelkezésre álló vízkészletek fenntartható használatára), a központilag felügyelt árstruktúra kialakítását, valamint az alkalmazott árak tartalmi elemeinek a tényleges árakban való megjelenését és annak a harmonizált kontrollját.⁶⁷ Ezt néhány kritikus örömmel fogadja, *Szilágyi* [2012] például igen pozitívan vélekedik a törvény díjakkal kapcsolatos változtatásait illetően (93–94. o.).

A hatóságnak azonban kiemelt szerepe van abban, hogy egyrészt Magyarország eleget tegyen a vízkeretirányelv végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségének, másrészt a szolgáltatói ágazat fenntarthatósága biztosított legyen és a rendelkezésre álló vízforrásokat legjobb minőségükben megőrizzük. Egy jól szabályozott piacon ugyanis az árképzésnek és a kapcsolódó részletszabályok kompromisszummentes betartásának kiemelt a szerepe. A Vksztv. idevágó szakaszait – 1. paragrafus 1. bekezdés *e)*, *g)*, *h)*, *i)*, *k)* pontjait –, úgy gondoljuk, korai még dicsőíteni.⁶⁸ Nézzük ezt meg részletesebben!

A Vksztv. 63. paragrafusa szerint a „víziközmű-szolgáltatás díját alapdíjból és fogyasztással arányos díjból álló kéttényezős díjként kell megállapítani”. A kéttényezős díjformula mind a vízszolgáltatásra, mind a szennyvízszolgáltatásra vonatkozik. A lakossági fogyasztók esetében a nem lakossági fogyasztókhoz képest alacsonyabb fogyasztással arányos díjak is meghatározhatók (Vksztv. 64. paragrafus 1. bekezdés). A nem lakossági díjak mindössze másfélszerese lehetnek a lakosságiaknak. A díjakról szóló rendelkezésnek köszönhetően azonban – ellentétben az alapelvek között

⁶⁶ Vksztv. 62–73. paragrafus. Hasonlóan a vízszolgáltatások központi irányításához, a hulladékgazdálkodás feletti árhatósági szerepet is a MEKH kapta meg, 2012-ben, az új hulladékgazdálkodási törvénnyel, lásd 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.

⁶⁷ Ezekre különösen a vízkeretirányelv rendelkezéseinek a végrehajtása miatt volt szükség (lásd *Vízkeretirányelv* [2000] 9. cikk s *Szilágyi* [2012] 93. o.)

⁶⁸ *Horváth–Péteri* [2012] is kritikusan fogalmaz. A központi ármegállapításban a „decentralizált szolgáltatásszervezés alapelemeit” vélik halványodónak (153. o.).

megjelent keresztfinanszírozás tilalma elvével – sajnos, megmaradt a fogyasztói csoportokon belüli keresztfinanszírozás lehetősége.⁶⁹

Szintén árképzési kérdés, hogy a közműves ivóvízellátás díját a hatóság javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben állapítja meg, minden évben (Vksztv. 65. paragrafus). A hatósági javaslatétel és annak figyelembevételével kapcsolatban a törvény szűkszavúan a hivatkozott 65. paragrafusban rendelkezik. Azt, hogy ez hogyan, milyen árképzési elvek, szabályok, hosszú távú megfontolások figyelembevételével és milyen eljárási garanciák mellett történjék – a törvény nem rendezi. Amennyiben az üzemeltető a hatósági ártól eltérő díjat határoz meg, azt csak a hatóság jóváhagyásával teheti.⁷⁰ Mint már utaltunk rá, a Vksztv. 62. paragrafusa szerint a víziközmű-szolgáltatás díjait víziközmű-szolgáltatóként vagy víziközmű-rendszereként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként kell meghatározni, figyelemmel a következő szempontokra:

- ♦ „a) díjaknak 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 kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, ideértve különösen a vízbázisvédelem indokolt költségeit.”

A figyelembevétel és az ösztönzés azonban sem jogi kötőerővel nem rendelkezik, sem ki nem kényszeríthető. A hatósági közgazdasági elemzéseket a díjak meghatározásához szintén figyelembe kell venni.⁷¹ A díj meghatározásakor csökkentő tényezőként kell azonban tekinteni a víziközmű-szolgáltatás teljesítéséhez biztosított,

⁶⁹ A keresztfinanszírozás intézményével kapcsolatban *Szilágyi* [2012] (92–104. o.) észrevehetően optimistább. Hasonlóan pozitívan értékeli a szolidaritás elvének megjelenését, tekintettel az eltérő vízügyi adottságokra. Ezzel szintén nem lehet egyetérteni, hiszen az ország területe vízügyi szempontból homogén. Az ország a Duna vízgyűjtőterületén fekszik, sajátosságait a Kárpát-medence klímája és jellegzetességei határozzák meg. A vízkezeléssel kapcsolatos költségkülönbségek az árak közötti nagymértékű eltérést nem indokolják. A bizonytalan tartalmú költségelem egy kibúvó lehet az árhatóságnak, amennyiben az aktuálpolitikai érdekeknek megfelelően területi alapon csökkenteni szeretné a vízdíjak mértékét.

⁷⁰ A törvény 76. paragrafusának 3. bekezdése alapján a meghatározottól eltérő díjat határoz meg a hatóság, amennyiben a) a településen addig nem nyújtott víziközmű-szolgáltatást vezetnek be, „olyan víziközmű-beruházást adnak át, amely következtében a települést ellátó vízközmű-hálózat működtetési költségei megemelkednek, víziközmű-beruházásra vonatkozó szerződés vagy átadott víziközmű-beruházás vonatkozásában – szerződésben vállalt kötelezettségként – a vízi közmű pótlási fedezetét vagy a beruházás finanszírozásához igénybe vett külső forrás hitelszolgálati fedezetét a víziközmű-szolgáltatás díjába be kell építeni, vagy törvényben meghatározott, vagyonkezeléssel kapcsolatos kötelezettség teljesítése érdekében szükséges.”

⁷¹ Ki kell emelnünk, hogy a törvény azt nem mondja ki, hogy nem lehet eltérni az elemzésektől.

a költségek ellentételezésére kapott költségvetési és önkormányzati támogatásokra. A támogatások lehetősége is felvethet azonban problémákat. Egyrészt, a támogatások az idevágó, állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok miatt nem lehetnek szelektívek. Ennek fényében kérdés, hogy a hatóság úgy oldja-e ezt meg, hogy minden szolgáltatónak azonos mértékben nyújt (például működési) támogatást. Ha igen, akkor féltő, hogy ez semmivel sem fogja hatékonyabb működésre sarkallni a vállalkozásokat, mint a korábbi szabályok. Ha nem, akkor feltehető, hogy a más szolgáltatási területen működő vállalkozások megalapozottan panasszal tudnak élni. Tekintettel a szektor stratégiai szerepére, valamint a vállalkozások méretére, ez akár az Európai Bizottságot érintő üggyé is kinőheti magát.

A Vksztv. egyik legfontosabb újdonsága a vízi közműves kapcsolódó szolgáltatás díjainak a meghatározására vonatkozó rendelkezés (67–68. paragrafus). Az átadási árra, azaz a vízi közműves kapcsolódó szolgáltatás díjának mértékére vonatkozó szabályok megalkotását a törvény a szakminiszterhez utalja. Fontos hiányossága a jogszabálynak, hogy az átadási árra vonatkozó részletszabályokat annyiban tartalmazza csak, hogy a díj meghatározásánál figyelemmel kell lenni az átadott víz mennyiségére, a kereteit is csak annyiban, hogy visszautal a víziközmű-szolgáltatás díjára vonatkozó rendelkezésekre, és a 68. paragrafus megemlíti, hogy a közüzemi szerződésen visszerthes átadási szerződést kell érteni. Amellett, hogy a „figyelemmel kell lenni” szintén intézményi szinten nem kikényszeríthető és kötőerő nélküli rendelkezés, hiányoznak még az angol–walesi gyakorlatban bemutatott költségelemek és struktúrák is. Ezek nélkül a hatóság nem tud hatékony ellenőrző tevékenységet folytatni. Idetartozik, hogy a jogszabály 73. paragrafusában foglaltak szerint a víziközmű-szolgáltatás díjaira vonatkozó rendelkezések betartását a hatóság ellenőrzi. Ugyan bírságot szabhat ki, de díjmegállapító hatásköre nincs, ellentétben például az angliai–walesi szabályozóval.

A törvény meghatározza a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fogalmát is. Ezen azt a díjat érti, amelyet a nem lakossági felhasználóknak kell fizetni a víziközmű-szolgáltató számára egyrészt a kapacitás biztosításáért, másrészt azért, ha az előírtnál kedvezőbb paraméterű szolgáltatást igényel.⁷² A hozzájárulás részleteinek kidolgozásával kapcsolatban – mint számos más helyen – a kormány kap felhatalmazást. A díjra vonatkozó részletes szabályokat azonban egyelőre nem ismerhetik azok a vállalkozások, akik csatlakozni szeretnének a víziközmű-hálózatokhoz, hiszen a jogokat csak 2015. január elsejei hatállyal fogja a hatóság gyakorolni, a részletes szabályok hatálybalépésekor.⁷³ Úgy gondoljuk, hogy a törvény rendelkezései alapján

⁷² A törvény 69. paragrafusa szerint nem kell azonban „víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetni a központi költségvetési szervnek és annak költségvetési intézményének, a helyi önkormányzatnak és annak költségvetési intézményének, valamint normatív állami támogatásban részesülő, közfeladatot ellátó, nem nyereség- és vagyonszerzési célt szolgáló egyéb intézménynek.”

⁷³ A törvény 70. paragrafusa 2015. január elsején lép hatályba. A díjmeghatározáskor tekintettel kell lenni a pozitív hálózati externáliákra, a költségek minimalizálásának, valamint az ésszerűség elvére.

a részletes árképzési szabályok megismerésére a jövőben sem lesz lehetőség. Ez alól kivételt jelent, ha a jogszabály záró rendelkezései alapján felhatalmazást kapott kormány rendeletében mielőbb meghatározná azt. Mindenesetre, az egyes díjak árképzésének a módszereit előkészítő felméréseknek és egyeztetési folyamatoknak sokkal hamarabb kellene elkezdődnie.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a vízi közművekre vonatkozó törvényben megalkotott hatósági árképzési jogkör lényegében látszatjogkör, hiszen azt a miniszter, a hatóság által alkalmazandó képzési szabályokat pedig a kormány rendeletben állapítja meg (Vksztv., 74. paragrafus. 15, 16, 18. pont). Amellett, hogy ez szabályozási abszurdum, közgazdaságilag erősen megkérdőjelezhető. Felmerül, hogy egy miniszteri végrehajtó hatalom, amelyet lényegében egy kormányrendelet határol, indoklás nélkül állapíthat meg díjakat a – megkérdőjelezhető általánossággal meghatározott – „ösztönző” követelmények betartásához.

A törvénytől független, más költségelemek megjelenése a víz fogyasztói árában

A víz árával kapcsolatos számításoknak két olyan eleme is van a hazai szabályozásban, amelyet a vízkeretirányelv rendez. Ezek a környezetterhelési díj és a vízkészlet-járulék.

A környezet terhelésének mérséklése érdekében elfogadott 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról (Kthtv.) rendelkezik a környezetterhelési díjról. A törvény célja az volt, hogy megteremtse az állam és a környezethasználók közötti arányos teherviselést, és erre megtalálja a leghatékonyabb megoldásokat (1. paragrafus). A törvény 7–10. paragrafusa rendelkezik a vízterhelési, a 11–14. paragrafus pedig a talajterhelési díjról.⁷⁴ A vízterhelési díj vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységek esetében alkalmazható, az állam vagy a helyi önkormányzatok költségvetésének bevételi oldalát bővítő forrás, míg a talajterhelési díj azokat terheli, akik a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem kötnek rá, és engedélyköteles egyedi szennyvíz-elhelyezést alkalmaznak (7–11. paragrafus). Mivel azonban mindkét díj fogyasztókra való hárításának szabályai hiányosak, valamint a törvény nem rendelkezik a díjak felhasználásáról sem, a környezeti javak értékének a fogyasztói (vagy az összekapcsolási árban való) megjelenésére – és ezáltal a tudatos vízhasználatra való ösztönzésre – a díjak jelen formájukban alkalmatlanok.⁷⁵

.....
Az ármegállapítás kötelező érvényű, azaz aki a víziközmű-szolgáltatásba be szeretne kapcsolódni, annak víziközmű-fejlesztési hozzájárulást meg kell fizetni.

⁷⁴ A talajterhelési díj a szennyvíz-elvezetéssel kapcsolatos, így annak részletesebb elemzése nem szükséges.

⁷⁵ Némileg különböző véleményen van a jelen szabályozás előtti állapotot elemző *Koskovics–Ungvári* [2011] tanulmány (306. o.), amely a környezetterhelési díjak funkcióját a környezeti javak használatának ellenértékeként elfogadja.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény rendelkezik még a vízjogi létesítéshez kötött vízkészletjárulékról (15A–F. paragrafus), amely a fogyasztó köteles fizetni a lekötött, vagy a tényelegetesen felhasznált vízmennyiség után. A díj kiszámításának részleteiről miniszteri rendelet gondoskodik.⁷⁶ A díj környezeti javakkal és az erőforráskészlettel való kapcsolata magától értetődő, ugyanakkor gyakorlati hasznossága kérdéses.⁷⁷

Összességében megállapítható, hogy a környezetterhelési díj és a vízkészletjárulék mértékükben és célzottságukban nem felelnek a természeti források kímélete elvének. Egyes szerzők szerint a közvetett költségek elszámolásának a kötelezettsége ezt az anomáliát igyekszik orvosolni (*Horváth–Péteri* [2012] 155. o.). A díjak és a járulék helyes, de végtelenül lassú és egyelőre eredménytelen jogalkotói próbálkozások a kítűzött célok érdekében.

A piac értékelése

A víziközmű-szolgáltatások piacán versenyről nem beszélhetünk. A fogyasztói víziközmű-díjak nem tükrözik a szolgáltatás költségeit, azok szerkezete egyelőre nem átgondolt, s Magyarországon nincs egységes árképzési gyakorlat: a vízdíjak általában indokolatlanul alacsonyak, míg a lakossági rákötési díj magas. Ennek tényét az Állami Számvevőszék is megállapította a Vksztv. módosításához benyújtott tárgyalási dokumentumában (*ÁSZ* [2012]). (Az ÁSZ hangsúlyozta, hogy a fenntartható szolgáltatás és az EU-jogszabályokkal való megfelelés miatt ki kellene alakítani a vízi közművek működését és a fejlesztésüket biztosító díjstruktúrát, aminek azonban a lakossági díjemelkedés lehet a hatása.) Kiemeljük, hogy a piac átalakítása következtében hiányosan megfogalmazott árképzési szabályok, valamint a kormány kezébe helyezett túl nagy szabályozási szabadság nem javított a helyzeten.

Láthattuk, hogy a vízi közművek díjszerkezetének és tényleges mértékének meghatározása a kormány és a szakminiszter kezébe került, hasonlóan az hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjhoz.⁷⁸ A szolgáltatási díj szerkezetét és a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árszerkezetét, azaz a hozzáférési, illetve kapcsolódási árak alapvető struktúráját a törvény alapján kormányrendelet határozza meg (Vksztv. 74. paragrafus 1. bekezdés 15–16. pont.). Így az árhatóság tartalmi s egyben érdemi szerepe a szakminisztertől átkerült a kormányhoz, amely rendelkezés szakmai-hatékonyági szempontjai hibásak. A tartalmi elemeken túl azonban a konkrét ármeghatározás joga a szakminiszternél marad, aki megállapíthatja „a víziközmű-szolgáltatás díjait és azok alkalmazásának kezdőidőpontját”,

⁷⁶ 43/1999. (XII. 26.) KHVM-rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

⁷⁷ Ezt támasztja alá a már idézett *Koskovics–Ungvári* [2011] (305–328. o.) is, az állítással *Szilágyi* [2012] sem vitatkozik (98. o.)

⁷⁸ A hulladékgazdálkodási díjról a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 46–47. paragrafusai rendelkeznek.

továbbá joga van megállapítani a vízi közműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árait és azok alkalmazásának időpontjait, valamint az átvett szennyvíz kezelési díjait és azok alkalmazásának kezdő időpontját (Vksztv. 74. paragrafus 2. bekezdés 3–4. pont). Mint említettük, a törvény szerint 2015. január elsejét követően pedig a kormány határozhatja meg a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás alapelveit, szempontjait és a díjak elemeit.

Az új szabályozás – melynek eredeti célja, egyebek mellett, az egységes díjszámítás alapjainak a bevezetése volt – fényében az árhatósági feladatokat a kormány hajtja végre. A korábbi hatósági árazási jogosítványok önkormányzati szintről elkerültek – a helyi aktuálpolitikai érdekeket felváltotta a központi szabályozás. A szolgáltatások költségének megtérülési elve és a hatékony vízkészlet-használat elve a 2011-es szabályozást megelőzően nem volt követelmény, így ezek bevezetése üdvözlendő, azzal a kritikai megjegyzéssel, hogy amennyiben üres általánosságok szintjén maradnak, kártékonyak lehetnek, hiszen alapvető szinten segíthetnek eltakarni a homályos, indokolás nélküli árképzési gyakorlatot.

KÖVETKEZTETÉSEK

A bemutatott példákon keresztül levonhatjuk azt a következtetést, hogy Európában nincs egységes árképzési gyakorlat a vízszolgáltatásokra vonatkozóan. Részben ennek hiányában, versenyt ösztönző legjobb gyakorlat sem alakult ki.

Az árképzési problémákra a hiányosan kialakított központi szabályozás által létrehozott árhatósági jogkörök helyett megoldás lenne a vertikálisan integrált szolgáltatási rendszer – más hálózatos piachoz hasonló – funkcionális lebontása a termelés, szállítás és kiskereskedelmi szolgáltatási piacra, s ez segítene a verseny kialakításában a vizsgált piacokon is. Ez, a jelenleg is létező funkcionális szétválasztáshoz képest komolyabb szabályozói beavatkozást jelentene, de lehetővé tenné a jelenlegi szolgáltatók egymással való versenyzését a szolgáltatási engedélyek és a piacért folyó verseny szakaszának lezárását követően is, jelentősen hozzájárulva a verseny ösztönzéséhez.

Ez nem csak rendszerszabályozási szempontból lenne indokolt, de az árazási kérdések előzetes vizsgálatát is megkönnyítené, hiszen nem egy egyelőre ismeretlen rendszer alapján kellene meghatározott elemzési módszert alkalmazni, hanem egy konkrét kapcsolódási pontokat felvonultató al- és részpiaccal rendelkező piacon kellene a szolgáltatásalapú verseny kialakítását elősegíteni.⁷⁹ Az így megteremtett lehetőségek pedig nem jelentik azt, hogy a törvényalkotó kizárólag kereskedelmi tevékenységként kategorizálná a vízszolgáltatást – a vízhez való jog gazdasági meg-

⁷⁹ A kiskereskedelmi piac versenyképességének a nagykereskedelmi árakra való hatását most nem elemezzük. Azt elfogadott tényként kezeljük, hogy a kiskereskedelmi árverseny a nagykereskedelmi árakat lenyomja.

jelenését –, eltörölve annak a társadalom szempontjából kiemelt szerepét. Az ettől való félelem egy Európában terjedő, mesterségesen generált fogalomzavar. Még abban az esetben is, ha az EU-ban az eltérő nemzeti szabályozások megléte és a központi szabályozás kialakítására való kompromisszumkészség hiánya miatt egyelőre nincs komoly esély egységes árazási mechanizmus kialakítására. Tagállami szinten – a meglévő EU-irányelveknek megfelelően – azonban vannak lehetőségek.

Tanulhatnánk a német példából is (*Deutscher Bundestag* [2006]). Ott a törvényhozó állást foglalt a piac modernizálása mellett, és a piac benchmarking alapú önszabályozására tett javaslatot.⁸⁰ Ez nemcsak versenyszempontból üdvözlendő, hanem a vállalkozások saját hatékonyságát is növelheti. Bár a német és a magyar piacok összehasonlítása a fejlettségi szintek, a történelmi háttér, a gazdasági potenciál és a lakosság fizetőképessége miatt nehezen végezhető elfogultság nélkül, legalább elméleti szinten érdemes lenne megfontolni néhány, fentebb bemutatott megoldást, különösen a összehasonlításra építő (benchmarking alapú) önszabályozást. Az összehasonlítás alapjául szolgáló tulajdonságok – a szolgáltatásbiztonság, vízminőség, fogyasztókezelés, közgazdasági hatékonyság és fenntarthatóság – a magyar víziközmű-piac fejlettsége mellett is alkalmazhatók (lásd még *Oelmann–Czichy* [2013]). Kritikaként megfogalmazható, hogy a német gyakorlat az árakkal kapcsolatos összehasonlítást nem vezette be, valamint kevésbé informatív, hiszen csak összesített adatokhoz lehet hozzáférni, amelyben így egy átlagfogyasztónak a keresett alapinformációt nehéz azonosítani.

Úgy véljük, hogy a víziközmű-piacon szükség van állami beavatkozásra a piaci verseny fejlettsége és a víz stratégiai és alapvető jogi helyzetére tekintettel. Az állami expanzió azonban nem lehet olyan mértékű, mint ahogyan a jelenlegi magyar szabályozás azt lehetővé teszi, mert szélsőséges központi irányítást alakít ki.⁸¹ Egy versenyelénkítő szabályozásnak tekintettel kell lenni a környezeti terhekre, az erőforrás-költségekre és az erőforrások ésszerű felhasználásának alapelveire, még akkor is, ha a szabályozás tárgya szorosan köthető egy alapvető életfeltételhez. A rövid távú tervezési célokat tükröző szabályozás – például kormány kiemelt szerepe az árképzés terén – nem hogy nem szerencsés, de egyenesen káros a piacra, a fogyasztókra és a vállalkozásokra nézve is. A szabályozást, a független és hatékony ágazati szabályozási alapelveknek megfelelően át kell alakítani, a hatóságnak jogilag megerősített jogköröket kell adni, valamint a versenyhivatal szerepét erősíteni kell. Az átláthatóság alapvető megjelenését gyakorlatba átültetve például mielőbb a hatóság szakmai feladatai közé kell sorolni a víziközmű-piaci árazás – és kapcsolódó árazás – módszertanának kialakítását is. Ez lehetne az első lépés a hatékony és piaci érdekeket szem előtt tartó piacsabályozás irányába.

⁸⁰ Összefoglalóként lásd *BDEW* [2010] 2–5. o.

⁸¹ Ezzel kapcsolatban érdemes utalni a Keynes és Hayek közötti vitára, amelynek központi témája az állami beavatkozás tiltó vonalának meghatározása. Lásd például a haynesi mű évfordulója alkalmából megjelent cikket: (*Prophets* [2014]).

IRODALOM

- AFFAIRE DU LAC ... [1957]: *Affaire du lac Lanoux*, november 16. Recueil des sentences arbitral, Vol. XII, 281–317. o.
- ALBERTON, M. F.–PALERMO, F. (szerk.): *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*. Nijhoff Publishers, 431–462. o.
- ALBION WATER... [2009]: *Albion Water Limited and Albion Water Group versus WSR, Dwr/Cymru/Shotton paper, Case 1046/2/4/04. Competition Appeal Tribunal. CAT 12*. <http://www.catribunal.org.uk/237-610/1046-2-4-04-Albion-Water-Limited--Albion-Water-Group-Limited.html>.
- ÁSZ [2011]: Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről. 1049. sz. jelentés. Állami Számvevőszék, Budapest, <http://goo.gl/zqlwjr>.
- ÁSZ [2012]: Összefoglaló az egyes víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos törvények módosításáról szóló törvényjavaslat tárgyalásához. (T/7309) a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentés (1049) alapján. Állami Számvevőszék, Budapest, június 14. <http://www.asz.hu/ogy-tajekoztato/osszefoglalo-az-egyevizikozmu-szolgalattal-kapcsolatos-torvenyek-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-targyalasahoz-t-7309/osszefoglalo-vizek.pdf>
- BAIN, B.–ROBERTS, A. [2012]: *Suez Environnement Denies Veolia Merger Under Consideration*. Bloomberg, október 21. <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-20/suez-environnement-denies-veolia-merger-under-consideration.html>.
- BAKKER, K. [2003]: From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. *Geoforum*, Vol. 34. No. 3. 359–374. o.
- BÁNDI GYULA [2011]: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest.
- BARRAQUÉ, B.–LE BRIS, C. [2007]: *Water Sector Regulation in France*. CESifo DICE Report, No. 2. 3–12. o. http://www.fondation-igd.org/files/pdf/bernard_barraque_et_cedric_le_bris_sector_regulation_in_france.pdf.
- BAUBY, P. [2009]: *The French system of water services*. Working Paper CIRIEC No. 03. http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP09-03.pdf.
- BDEW [2010] Benchmarking: “Learning from the best”. Comparison of performance indicators in the German water sector. BDEW, Berlin.
- BELÉNYESI PÁL [2011]: *A szennyező fizet elv a Vízkertirányelv fényében*. *Gazdaság és Jog*, 19. évf. 4. sz. 20–24. o.
- BELÉNYESI PÁL [2013]: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkertirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*. PhD-dolgozat, Debreceni Egyetem, Debrecen.
- BOURHIS, J-P. [2004]: *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964–2003) Doktori tézisek*, http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/35/25/36/PDF/lebourhis_2004_these_base_sans_ill.pdf.
- BÖS, D.–PETERS, W. [1988]: Privatization, internal control, and internal regulation. *Journal of Public Economics*, Vol. 36, No. 2. 231–258. o.
- BREUIL, L.–PEZON, CH. [2005]: *Une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19^{ème} siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990*.

- Systèmes de régulation du service public de l'eau, GDR-CNRS Rés-eau-ville, február 10–11., Université de Paris.
- BUXHOEVEDEN, VON D. –BELÉNYESI PÁL [2013]: Upcoming Challenges for the Governance and Regulation of Water Services in 2013. Policy, Law and Economics of Sustainability in the Time of the Economic Crisis. Megjelent: *Szabó Marcel–Greksza Veronika* (szerk.): Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary. PTE ÁJK Európa Központ, Pécs, 136–154. o.
- CARPENTIER, A.–NAUGES, C.–REYNAUD, A.–THOMAS, A. [2006]: Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France. Une analyse à partir de la littérature sur les «effets de traitement» *Economie et prévision*, Vol. 3. No. 174. 1–19. o. http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=ECOP_174_0001#pa79
- CAVE, M. [2006]: Six Degrees of Separation Operational Separation as a Remedy in European Telecommunications Regulation. *Communications and Strategies*, No. 64. 89–103. o.
- CAVE, M. [2009]: Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets. Final report. április, <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/cavereview/documents/cavereview-finalreport.pdf>.
- CAVE, M.–DOYLE, C. [1994] Access pricing in network utilities in theory and practice. *Utilities Policy*, Vol 4. No. 3. 181–189. o.
- CAVE, M.–WRIGHT, J. [2010]: A strategy for introducing competition in the water sector. *Utilities Policy*, Vol. 18. No. 3. 116–119. o.
- CIMILLUCA, D.–AMIEL, G.–GAUTHIER-VILLARS D. [2012]: Veolia, Suez Had Discussed Tie-up. *Wall Street Journal*, október 21. <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444868204578068822355547746.html>
- COWAN, S. [2011]: Regulation of several market failures: the water industry in England and Wales. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 9. No 4. 14–23. o.
- CSÁK CSILLA [2011]: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. különszám, 31–45. o.
- DELOITTE [2011]: Deloitte Lessons for the water and sewerage industry from retail competition in the utility sector. Deloitte report, február 9. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Industries/EIU/Water/UK_EIU_Lessons-fromretailcompetitionintheutilitysector.pdf.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT [1986]: Privatisation of the Water Authorities in England and Wales, HMSO, London.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [2006]: Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft, Berlin, Drucksache, 16/1094.
- EB [2007]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről (EGT-vonatkozású szöveg) {SEC(2007) 993} {SEC(2007) 996} COM(2007) 414 végleges, Brüsszel, július 18.
- EB [2008]: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. Hivatalos Lap, C 82. április 1.
- EC [2012]: Antitrust: Commission opens proceedings against companies in French water sector. IP/12/26. European Commission, Brüsszel, január 18. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-26_en.htm.

- ELNABOULSI, J. C. [2001]: Organization, Management and Delegation in the French Water Industry. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 72. No. 4. 507–547. o.
- ENA [2009]: La Délégation de service public. Un modèle à repenser? Direction des études. „Options d’approfondissement” Groupe n°9. École nationale d’administration (ENA), Párizs, http://www.ena.fr/index.php?fr/content/download/4263/31979/file/rapport_groupe09-a.pdf.
- FÜLÖP GYULA–GÁLL PELCZ ILDIKÓ [2010]: Concept of Environmentally-conscious strategic management. *European Integration Studies*, A Publication of the University of Miskolc, Vol. 8. No. 1. 143–172. o.
- GIBSON, C.–MCKEAN C.–PIFFAUT, H. [2012]: Regulation of Water and Wastewater. Megjelent: *Bergh, R. J. Van den–Pacces, A. M. (szerk.): Regulation and Economics*. Edgar Elgar, 447–497. o.
- GOURITIN, A. [2012]: Water Management and Protection in France. *Alberton, M. F.–Palermo, F. (szerk.): Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*. Nijhoff Publishers, 431–462. o.
- HERN, R. [2001]: Competition and Access Pricing in the UK Water Industry. *Utilities Policy*, Vol 10. No. 3–4. 117–127. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR [2012]: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás*, 2011. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 177–200. o.
- KISS KÁROLY [2003]: Támogatások az OECD-országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés. *A BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai*, 22. sz. Budapest.
- KOCSIS TAMÁS [2002]: Állam vagy piac a környezetvédelemben? A környezetszennyezés-szabályozási mátrix. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 10. sz. 889–892. o.
- KOSKOVICS ÉVA–UNGVÁRI GÁBOR [2011] Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás*, 2010. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 306–328. o.
- Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (20) HL C 81., 2008.4.1., p. 5.
- LEHMANN KRISTÓF–NYERS JÓZSEF [2009]: Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása, *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 2. sz. 133–154. o.
- LITTLECHILD, S. [2008]: Constructive engagement and negotiated settlements – a prospect in the England and Wales water sector? University of Cambridge, Energy Policy Research Group, <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/constructive-engagement-and-negotiated-settlements-a-prospect-in-the-england-and-wales-water-sector/>.
- LOBINA, E.–HALL, D. [2001]: UK Water Privatisation – a briefing. PSIRU Working Papers, University of Greenwich, február.
- LORRAIN, D. [1993]: Les services urbains, le marche et le politique. Megjelent: *Martinand, C. (szerk.): L’experience francaise du financement prive des equipements publics*. *Economica*, Párizs, 3–33. o.
- LORRAIN, D. [2002]: Capitalismes urbains. Des modeles europeens en competition. *L’annee de la regulation*. No. 6. 195–240. o.

- MEISTER, U.–FOELLEMI, R. [2005]: Product-Market Competition in the Water Industry. Voluntary Non-discriminatory Pricing. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 5. No. 2. 115–135. o.
- MÉNARD, C.–PEEROO, A. [2011]: Liberalization in the water sector: three leading models. Megjelent: *Finger, M.–Kunneke, R. W.* [2011]: *International Handbook of Network Industries. The Liberalization of Infrastructure*. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 324–327. o.
- MÉNARD, C.–SAUSSIER, S. [2000]: Contractual Choice and Performance. The Case of Water Supply in France. *Revue d'économie industrielle*, Vol. 92. No. 92. 385–404. o.
- MONTGINOUL, M.–RIEU, T. [1996]: Instruments économiques et gestion de l'eau d'irrigation en France. *La Houille Blanche*, No. 8. 47–54. o.
- NÉPSZÖVETSÉG [1921]: Convention and Statute on the Régime of Navigable International Waterways of International Concern. Barcelona, április 20. League of Nations, Treaty Series, Vol. VII.
- NEWTON, P. [2009]: Competitive water market set to number 26,000 as eligibility threshold is lowered to 5Ml. *Utility Week*, szeptember 29. http://www.utilityweek.co.uk/news/news_story.asp?id=68941&title=Competitive+water+market+set+to+number+26%2C000+as+eligibility+threshold+is+lowered+to+5Ml
- OECD [2009]: Dealing with post-decentralisation implications in the water sector. OECD, Párizs, <http://www.oecd.org/environment/outreach/44096445.pdf>.
- OELMANN, M.–CZICHY, C. [2013]: Water Service Provision as a Natural Monopoly. Megjelent: *The Regulation of Water Services in the EU*. *Intereconomics*, Vol 48. No. 3. <http://www.intereconomics.eu/archive/year/2013/3/857/search/Challenges/40/>.
- OFWAT [1999]: The Development of Common Carriage. Office of Water Services, Birmingham, UK, http://www.ofwat.gov.uk/regulating/reporting/ltr_md159_lrnc.
- OFWAT [2011a]: Water supply licensing – guidance on eligibility. http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_wslelig.pdf.
- OFWAT [2011b]: Access Codes Guidance. http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_accesscodes.pdf.
- OFWAT–DEFRA [2006]: The development of the water industry in England and Wales. http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf.
- PROPHETS... [2014]: Keynes and Hayek. Prophets for today. *The Economist*, március 14. <http://www.economist.com/blogs/freexchange/2014/03/keynes-and-hayek>.
- PUMP JUDIT [2012]: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén. PhD-értekezés, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest.
- ROGERS, P.–SILVAB, R.–BHATIA, R. [2002]: Water is an economic good. How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability. *Water Policy*, 4. 1–17. o.
- SIMON, L.–GOODHUE, R.–RAUSSER, G.–THOYER, S.–MORARDET, S.–RIO P. [2007]: Structure and Power in Multilateral Negotiations. An Application to French Water Policy. Giannini Foundation Research, Monograph 47. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/37630/2/GianniniMonograph47.pdf>.
- STEDMAN, L. [2009]: UK: Final Cave report on water markets is published. *International Water Association Publishing*, április 9. <http://www.iwapublishing.com/template.cfm?name=news298>.

- STERN, J.–MIRRELES-BLACK, J. [2012]: A framework for valuing water in England and Wales. *Utilities Policy*, Vol. 23. 13–30. o.
- SUEZ AND VEOLIA... [2012]: Suez and Veolia held merger talks. FT.com, október 21. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/76d1292a-1b33-11e2-b480-00144feabdc0.html#axzz29v3HKJVK>.
- SYNOVATE UK [2008]: Exploring views on the potential for more active water rights trading. http://www.ofwat.gov.uk/competition/review/pap_rsh_syndovatedec08.pdf.
- SZILÁGYI JÁNOS EDE [2012]: A víziközmű-szolgáltatások és a víz árának szabályai. *Agrár- és Környezetjog*, 13. sz. 92–104. o.
- The introduction of Competition into the Scottish Water Industry: A consumer perspective. DEFRA [2011]: *Water for Life, Market reform proposals*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, 4. o. <http://www.defra.gov.uk/publications/files/water-for-life-market-proposals.pdf>.
- VÍZKERETIRÁNYELV [2000]: Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EC irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek a meghatározásáról. *Hivatalos Lap*, december 22. L 327. <http://ec.europa.eu/enlargement/ccvista/hu/32000l0060-hu.doc>.
- WATECO [2003]: *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*. Guidance Document No. 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. Working Group 2.6. <http://goo.gl/5rJDZi>.
- WATERWATCH [2012]: *The introduction of Competition into the Scottish Water Industry: A consumer perspective*. Waterwatch Scotland, augusztus.
- WECKERBAUER, J. [2007]: Regulation and Privatisation of the public water supply in England, France and Germany. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 8. No. 2. 101–117. o.
- WOLLMANN, H. [2008]: *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France, Germany*. Wüstenrot Stiftung, www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.