

***Az Európai Unió Víz Keretirányelve által előírt
költségmegtérülés elvének magyarországi
végrehajtása, különös tekintettel a mezőgazdasági
vízszolgáltatások körébe tartozó öntözésre, avagy a
víz valódi értéke***

Jelige: AOL91

A dolgozat tartalmi lezárásának időpontja: 2013.12.04.

A dolgozat formai lezárásának időpontja: 2014. 05.01.

Tartalomjegyzék

1. Bevezető gondolatok.....	4
2. Az integratív vízvédelem kialakulásához vezető út kiindulópontja: a Víz Keretirányelv	7
2.1 A 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv létrehozásának körülményei	7
2.2 A Víz Keretirányelv jelentősége, célja.....	9
3. A Víz Keretirányelv 9. cikke által előírt vízszolgáltatások költségeinek megtérülése	11
3.1 Mit is ért a Víz Keretirányelv a költségmegtérülés elve alatt?.....	11
3.2 A költségmegtérülés elvének összetevői.....	12
3.2.1 A pénzügyi költségek megtérülésének kérdésköre	13
3.2.2 A környezeti költségek megtérülése biztosításának eszközei	14
3.2.3 A készletköltségek.....	16
3.3 A vízszolgáltatások fogalma	18
3.3.1 A vízszolgáltatások fogalma a Víz Keretirányelv értelmében	18
3.3.2 A vízszolgáltatások fogalmának hazai értelmezése	19
4. Jelenlegi öntözési célú vízhasználat Magyarországon	22
4.1 Az öntözés jelentősége, illetve a mezőgazdaságban betöltött szerepe, valamint hatásuk a nemzetgazdaságra	22
4.1.1 A mezőgazdaság és az öntözés kapcsolata	22
4.1.2 A mezőgazdaság nemzetgazdaságban betöltött szerepe	25
4.2 A hazai öntözés jelenlegi problémái	26
4.2.1 A mezőgazdasági vízszolgáltató művek tulajdonosi, illetve vagyonkezelői körének problematikája.....	26
4.2.2 A Nemzeti Vízstratégia által előírányzott Nemzeti Öntözési Ügynökség	27
4.2.3 Az öntözési célú mezőgazdasági vízszolgáltatás jelenlegi árazásának problematikája.....	29
4.2.3.1 A jelenlegi árképzés kialakulása	30
4.2.3.2 A mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzési rendjének reformja	32
4.2.4 További problémák	34
5. Befejezés	38
<i>Irodalomjegyzék</i>	40
<i>Mellékletek.....</i>	45

1. Bevezető gondolatok

„Bárki, aki képes megoldani a vízzel kapcsolatos problémákat, két Nobel-díjat érdemel: egy tudományost és egyet a békéért.”

(John F. Kennedy)

„Nincs olyan élő szervezet ezen a bolygón, amelynek a létezéséhez ne lenne elementáris igénnyel szükség vízre” - jelentette ki *Illés Zoltán* környezetügyért felelős államtitkár a hazai környezetvédelmi civil szervezetek számára összehívott fórum során, amely a 2013 októberében tartott Budapesti Víz Világtalálkozó előkészítését szolgálta. Állítását mi sem bizonyítja jobban, mint az emberiség történelme, hiszen az évezredekkel ezelőtti civilizációk is a nagy vízfolyások mentén alakultak ki, valamint a víz értékének felismerése következtében váltak koruk legfejlettebb birodalmává.¹ A történelmi tények alapján megállapítható, hogy a víz nem csak az individuum számára bír esszenciális jelentőséggel, hanem a társadalom fennmaradásához és fejlődéséhez is nélkülözhetetlen környezeti elem.

A Földet mind a tudományos, mind pedig a köznapi nyelven Kék Bolygóként is szokták emlegetni, mely elnevezés a Föld felszínének mintegy háromnegyedét borító vízmennyiségre vezethető vissza, amely az űrből készített felvételeken is jól látható. Azonban a rendelkezésre álló vízkészletnek csupán töredéke használható fel közvetlenül az emberiség szükségleteinek fedezésére.² Százalékos arányban kifejezve bolygónk vízkészletének mintegy 96,5%-a sós víz, és csak 2,5%-a édes víz, mely azonban vészesen fogy.³

A fent említettek következtében napjainkra szinte minden államban stratégiai kérdéssé vált a vízkészlettel való gazdálkodás. Magyarország Alaptörvénye különös hangsúlyt fektet mind a felszíni, mind pedig a felszín alatti vizek védelmére. Az Alaptörvénynek a P) cikke⁴ arra a problémára világít rá, amelyet a Föld valamennyi

¹ Gondoljunk csak a sumérok által lakott Mezopotámiára, amely 'folyamközt', 'folyók közötti országot' is jelent, vagy akár az Egyiptomi Birodalomra.

² A tengerek, óceánok vize ún. sótalanítási eljárást követően tehető ihatóvá, valamint felhasználhatóvá, azonban ez az eljárás hatalmas költségekkel jár. <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/kornyeztugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/civilek-tanacskoztak-a-viz-vilagtalalkozo-elott> 2013.10.17.

³ Példaként említhető, hogy a NASA műholdfelvételei által mért adatok arra döbbsentették rá az emberiséget, hogy a Közel-Keleten annyi édes víz tűnt el hét év alatt, amennyivel meg lehetne tölteni a Holt-tengert. <http://index.hu/tudomany/2013/02/13/veszesen-fogy-a-kozel-keleti-edesvizkeszlet/> 2013.10.07

⁴ A P) cikk vízzel kapcsolatos rendelkezéseinek elemzéséről lásd még különösen: Raisz Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható*

lakosának szem előtt kellene tartani a mindennapi vízhasználat során, azaz, hogy „a víz egy megújuló, ám véges erőforrás, amely – egy minimális mértékű szoláris és juvenilis víztől eltekintve – lényegében nem is keletkezik és nem is tűnik el, hanem pusztán áramlik egyik helyről a másikra, miközben változtatja minőségét.”⁵

A hangsúly mindenképpen a víz véges voltán van, amely azt jelenti, hogy lényegében a jelenlegi vízkészlet fog az elkövetkező nemzedékek számára is rendelkezésre állni. A ma emberének tekintettel kell lennie a jövő generációinak szükségleteire, tehát annak érdekében, hogy az elkövetkező generációk számára is biztosítva legyen a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvíz, jelen helyzetben kell erőfeszítéseket tenni a felszíni és a felszín alatti vizek megóvásáért, állapotuk javításáért. Ez a törekvés nem más, mint a fenntartható fejlődés⁶ gondolatának megjelenése a vízgazdálkodás területén.

Antoine de Saint-Exupéry szavaival élve a víz „nem szükséges az életben, hanem maga az élet”. Mindezek alapján dolgozatomban alapvetően azt vizsgálom, hogy a víz valódi értéke milyen mértékben jelenik meg a mezőgazdasági vízszolgáltatások⁷ körébe tartozó öntözés árpolitikájának kialakítása során. A díjképzés rendjére vonatkozó jogszabályok megalkotása során nem csak az Európai Unió Víz Keretirányelve által előírt költségmegtérülés elvét kell érvényre juttatni, hanem azt a tényt is figyelembe kell vennie a jogalkotónak, hogy „a víz értékének figyelmen kívül hagyása bizonytalan jövőhöz vezet”⁸.

természeti erőforrások témakörében. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 151-159. p.; Greksza Veronika – Szabó Marcel (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary.* Studia Europaea 2013, Jurisprudentia et Practica 4, PTE ÁJK Európa Központ, 2013, Pécs, 2-15., 34-48., 68-114. p.; Fodor László: *A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében.* Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, 2013. Tomus XXXI, 329-345. p.

⁵ Szilágyi János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 15. p.

⁶ „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága: *Közös jövőnk* (1987-ben készült el a jelentés). A magyar jogtudomány kapcsán lásd példaként Bándi Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában.* NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, 2011, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 6-11., 61-76. p.; Bányai Orsolya: Fenntartható fejlődés? In: Bándi Gyula – Berkó A. – Kiss Cs. (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról.* EMLA Egyesület, Budapest, 2008,

⁷ A fogalmat az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény 20.§-ának (2) bekezdése iktatta a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény rendszerébe, s lényegében ezzel vált a magyar vízjog integráns részévé. A fogalom 2013. február 1-jétől hatályos. Tehát dolgozatomban tárgyat a mezőgazdasági célú öntözés képezi, amely fogalmat pedig el kell határolni a talajvízből nyert, 500m³ –t nem meghaladó mennyiségű, háztartási célú 'locsolás' tevékenységétől.

⁸ World Water Assessment Programme: *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), *Knowledge Base* (II. kötet) and *Facing the Challenges* (III. kötet). The United Nations World Water Development Report 4. Párizs, 2012, UNESCO, 276. p.

Dolgozatom során az interdiszciplináris kutatási módszert (vagyis más tudományterületek eredményeinek felhasználásán alapuló módszer), a történeti kutatás módszerét, illetve a jogösszehasonlítás módszerét alkalmaztam. Utóbbi, jogösszehasonlító módszer ugyanakkor csak esetleges jelleggel szerepel a munkámban (főleg az Öntözési Ügynökségre vonatkozó rész kapcsán).

A dolgozat felépítése alapvetően három egységre tagolódik (a bevezetést és a befejezést ide nem értve). Az első egységben (azaz a 2. fejezetben) összegzem a Víz Keretirányelv létrehozásának körülményeit, valamint a célját, illetve a jelentőségét. A második egység (3. fejezet) során a Víz Keretirányelv 9. cikke által előírt költségmegtérülés elvét elemzem, valamint a vízszolgáltatás mint fogalom értelmezési problémáira is kitérek. A dolgozatom harmadik nagyobb egységét (4. fejezet), valamint vizsgálódásom középpontját az öntözési célú vízszolgáltatás díjképzési rendjére vonatkozó jelenlegi jogi szabályozás problémái, illetve az erre vonatkozó lehetséges megoldások szerepelnek. Előírányom, hogy a dolgozatom terjedelmi korlátaira tekintettel számos problémát csak érintőlegesen mutattam be, így a téma továbbfejlesztésének lehetséges irányaira a befejezésben térek ki.

2. Az integratív vízvédelem kialakulásához vezető út kiindulópontja: a Víz Keretirányelv

„A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.”

(Víz Keretirányelv Preambuluma)

A bevezetésben említettem, hogy a víz véges természeti erőforrás, ugyanakkor nem csak a mennyiségi, hanem a minőségi változása is alapvető problémát jelent. A Föld vizei ugyanis egyre nagyobb terhelésnek vannak kitéve, mivel minden egyes felhasználási területen (ipar, mezőgazdaság, lakossági vízfogyasztás etc.) folyamatosan növekszik az igény a megfelelő mennyiségű, illetve minőségű víz iránt.

Az Európai Unió már korábban felismerte a jelenkori cselekvés szükségességét, így a vizek védelmére vonatkozóan több uniós jogszabály is született, többnyire irányelvi formában.⁹ Szilágyi János Ede az uniós vízvédelmi jog jelenleg hatályos kereteinek kialakulását négy lépésben jelöli meg, mely lépések bizonyos irányelvek megalkotásához kötődnek.¹⁰ A folyamat harmadik szakaszának tekinthető az Európai Unió Víz Keretirányelve, melynek létrehozását, jelentőségét és célját e fejezet során ismertetem.

2.1 A 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv létrehozásának körülményei

1988 tekinthető azon folyamat kezdőpontjának, melynek során az Európai Közösségen belül egyértelművé vált, hogy szükség van egy integrált közösségi vízpolitika kialakítására.¹¹ A felismerés következményeként 1996-ban négy alkalommal¹² szólították fel a Bizottságot, hogy terjesszen elő javaslatot egy olyan Tanácsi irányelv létrehozására, amely meghatározza az európai vízpolitika kereteit.

⁹ Megállapításom szerint az elsődleges uniós jogforrásokról (az alapító szerződésekről, illetve azok módosításairól) összefoglalóan elmondható, hogy nem kifejezetten egy környezeti elemre fókuszálnak, hanem általában magára a környezetre.

¹⁰ Szilágyi János Ede: i.m. 115. p.

¹¹ A folyamatot az Európai Parlament és a Tanács a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelve (a továbbiakban: VKI) Preambulumának (2)-(9) bekezdése tartalmazza.

¹² A Tanács 1996. június 25-én, a Régiók Bizottsága 1996. szeptember 19-én, a Gazdasági és Szociális Bizottság 1996. szeptember 26-án, valamint az Európai Parlament 1996. október 23-án kérte fel a Bizottságot a javaslat elkészítésére. VKI Preambulumának (10) bekezdése

Az Európai Parlament 1999 februárjában tárgyalta először a több alkalommal átdolgozott Keretirányelv javaslatot, amelyhez további változtatási javaslatok születettek. Ezekből több is bekerült az Európai Unió Tanácsának Közös Álláspontjába. A Közös Álláspontot az Európai Parlament által 2000 februárjában megtartott második tárgyaláson sem fogadták el, így további közvetítő eljárásokra volt szükség. A közvetítő eljárások 2000 májusában kezdődtek, majd a portugál elnökség ideje alatt (2000 júniusában) sikeresen lezárultak.¹³

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2000. október 23-án tartott luxembourgi ülésén fogadta el *a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet* (továbbiakban: Víz Keretirányelv vagy VKI), amely az Európai Unió új vízvédelmi politikáját rögzíti. Az elfogadásban közvetetten részt vett az Európai Unió több tanácsadó testülete is, ugyanis az irányelv a Bizottság javaslatára, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottságának véleményére tekintettel született meg.

Az irányelv azon a napon lépett hatályba, amikor az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában kihirdették (amelynek jelenleg Európai Unió Hivatalos Lapja az elnevezése). A hatálybalépés napjától meg kell különböztetni az átültetési határidőt, amely a címzettek számára bír jelentőséggel. A VKI címzettjei a tagállamok, amelyeknek legkésőbb 2003. december 22-ig kellett hatályba léptetniük „azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek”¹⁴.

Az irányelv olyan másodlagos uniós jogi aktus, amely „az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”¹⁵. Tehát az eredményjellegű célt illetően köti a címzett tagállamokat az irányelv, amelyek ugyanakkor szabad kezet kapnak a szabályozási módszerek és az átültetésre szolgáló jogi eszközök megválasztásában.¹⁶ Az „átültetési szabadságot” természetesen bizonyos keretek közé szorítják a tagállamokat jellemző jogforrási rendszerek, jogalkotási és alkotmányos szabályok. Azonban fontos kiemelni, hogy az irányelv kötelező erővel bír, tehát jogalkotási kötelezettséget keletkeztet a tagállamok számára.

¹³ <http://www.euvki.hu/> 2013.10.12.

¹⁴ VKI 24. cikk (1) bekezdés

¹⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 288. cikk

¹⁶ Osztovits András (szerk.): *EU-jog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 178. p.

A magyar jogi szabályozás a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet leegyszerűsítve Víz Keretirányelvnek nevezi. Ezzel kapcsolatban Szilágyi János Ede rámutat arra, hogy a környezetjogi irányelvek gyakorta ún. *keretirányelvek*, melyek kevesebb részletszabályt tartalmaznak, így nagyobb szabadságot biztosítanak a tagállamoknak.¹⁷ A VKI csak a felszíni és felszín alatti vizeik állapotának javításához szükséges szabályozás kereteit határozza meg, tehát a keretirányelv előnyös tulajdonsága, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára az adott ország földrajzi, természeti, gazdasági, illetve társadalmi sajátosságainak figyelembe vételét és az ezekhez mért legjobb megoldás bevezetését.

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, ebből következik, hogy ettől az időponttól kezdve az irányelvben előírt feladatok, illetve kötelezettségek Magyarországra által is kötelezően végrehajtandóak. Az irányelv hazai átültetésére a vízgyűjtő gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet megalkotásával került sor.¹⁸

Ehhez a fejezethez kapcsolódóan felhívnom a figyelmet arra, hogy Magyarország számára különösen fontos a más országokkal való együttműködés megteremtése, hiszen a vízgazdálkodását nagymértékben befolyásolja az a tény, hogy a felszíni vizek 95%-a külföldi eredetű, így egyes országhatáron túli cselekmények nagymértékben kihatnak a hazai víztestek minőségére. Ebből a szempontból tehát egyfajta kiszolgáltatottság jellemzi hazánkat.¹⁹

2.2 A Víz Keretirányelv jelentősége, célja

Szilágyi János Ede álláspontja szerint a Víz Keretirányelv az uniós vízvédelmi szabályozás jelentős átalakítását képviseli, ugyanis hatására az Európai Unió komoly előrelépést tett az integratív vízvédelem irányába.²⁰

¹⁷ Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: *Környezetjog II. kötet. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 64. p.

¹⁸ Csák Csilla: *Környezetjog I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008, 103. p.

¹⁹ Magyarország kiszolgáltatottságára kiváló példaként szolgál a 2000-ben bekövetkezett tiszai ciánkatasztrófa vagy az osztrák tevékenységekre visszavezethető időszakos Rába-habzás.

²⁰ Szilágyi János Ede: i.m. 133. p.

Csák Csilla a VKI további jelentőségét abban jelöli meg, hogy „az irányelvben a vizek minőségi védelmének prioritása mellé felzárkózott a mennyiségi védelem kiemelt szerepe is.”²¹ Ehhez kapcsolódóan hozzátenném, hogy a VKI szabályozási tárgyköre rendkívül széles, ugyanis a tárgyi hatálya a következő típusú víztestekre terjed ki: szárazföldi felszíni vizekre, az átmeneti vizekre, a parti tengervizekre, valamint a felszín alatti vizekre.²² Tehát a mennyiségi és a minőségi védelem mindezen víztestek vonatkozásában fennáll.

A Víz Keretirányelv legalapvetőbb célja, hogy 2015-re a felszíni és felszín alatti víztestek *jó állapotba*²³ kerüljenek. A VKI a *jó állapot* elérésének határidejét 2015-ben állapítja meg, azonban ez nem tekinthető szankciós határidőnek, hiszen az irányelv maga ad felmentést.²⁴

Alapvető fontosságú tehát, hogy a VKI nem tesz különbséget a felszíni, illetve a felszín alatti víztestek között, hiszen egy felszín alatti víztest mennyiségi állapota jelentős hatással lehet a felszíni vizek ökológiai minőségére, valamint a felszín alatti víztesttel kapcsolatban levő szárazföldi ökoszisztémákra is.²⁵ Felismerésre került tehát a közöttük lévő jelentős kapcsolat, valamint a felszín alatti vizek túlzott mértékű használatának fokozatosan megjelenő problematikája is (egyes számítások szerint a Föld lakosságának már több mint fele e készletekre szorul ivóvízforrásként).²⁶

A jó állapot elérésére való törekvés (bizonyos tagállamok esetén a vizek állapotának fenntartása²⁷) tehát egyfajta központi, mondhatni alapcélként jelenik meg, azonban az 1.

²¹ Csák Csilla: i.m.: 103. p.

²² Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága: *WISE (Water Information System for Europe) 1. Vízügyi Jegyzet: Összefogás Európa közös vizeiért: Koordináció a nemzetközi vízgyűjtő kerületekben.* 2008, 1. p.

²³ Jó állapot: a természetes vizek VKI szerinti jó állapotának viszonyítási alapja a természetes, antropogén hatásoktól mentes, úgynevezett referenciaállapot. Az ökoszisztémák mellett egyes vízhasználatok és az emberi egészség védelme is fontos. Somlyódi László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok.* (A továbbiakban: MTA Stratégia) Köztestületi Stratégiai Programok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2011, 104. p. Természetesen a célként megfogalmazott *jó állapot* eltérő fogalmakat takar a különböző jellegű víztípusoknál, melyekre vonatkozóan a Víz Keretirányelv 2. cikke, továbbá az V., VIII., IX. mellékletei tartalmazzák az előírásokat.

²⁴ A határidők meghosszabbítása a VKI által meghatározott mentességek megalapozott indoklásával 2021-re, illetve 2027-re kitolhatók. A VKI megfogalmazása szerint a határidő megváltoztatása csak megfelelő, egyértelmű és átlátható kritériumok alapján lehetséges, és a tagállamoknak indokolniuk kell azt a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben. VKI (30) bekezdése

²⁵ VKI Preambulumának (20) bekezdése

²⁶ A felszín alatti vizek jelenlegi problémáiról részletesebben lásd: Raisz Anikó: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében - Kincs, ami nincs? In: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó). Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 149- 160. p.

²⁷ Az irányelv figyelembe veszi az egyes tagállamok különböző földrajzi adottságát, valamint fejlettségi szintjét és egyértelműen rögzíti, hogy ahol a jó állapot már biztosított, ott azt fenn kell tartani.

cikk részletesen kitér ezen alapcél elemeire, részeire.²⁸ Dolgozatom alapvetően a VKI által előírt költségmegtérülés elvét tárgyalja, amely az *általános célkitűzések* közül a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználat elősegítését valósítja meg.

3. A Víz Keretirányelv 9. cikke által előírt vízszolgáltatások költségeinek megtérülése

3.1 Mit is ért a Víz Keretirányelv a költségmegtérülés elve alatt?

Dolgozatomban alapvetően a VKI által előírt költségmegtérülés elvének hazai végrehajtására fókuszálok. A magyar szabályozásban fellelhető problémák megértése végett kulcsfontosságú annak tisztázása, hogy tulajdonképpen mit is jelent a költségmegtérülés elve.

Először is rendszertani szempontból közelítem meg a költségmegtérülés elvére vonatkozó előírást, vagyis megjelölöm, hogy hol helyezkedik el a Víz Keretirányelv által meghatározott, a vizek jó ökológiai állapotának eléréséhez szükséges intézkedési program szerkezetén belül. A VKI értelmében minden tagállami intézkedési program tartalmaz alapintézkedéseket, illetve ahol szükséges, kiegészítő intézkedéseket is.²⁹ A 11. cikk tételesen felsorolja az alapintézkedések, azaz a minimálisan teljesítendő követelmények körét, amely tartalmazza többek között „a 9. cikk teljesítéséhez megfelelőnek tekintett intézkedéseket”³⁰ is. Tehát a költségmegtérülés elvének biztosítása alapintézkedésnek minősül.

Az irányelv 9. cikke, amely a *vízszolgáltatások költségeinek megtérülése* címet viseli, két pontban határozza meg azokat a kritériumokat, amelyeket a tagállamoknak 2010-ig kell biztosítaniuk a vízszolgáltatások árazása területén.³¹

A *Duna-vízgyűjtő magyarországi része Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv* (a továbbiakban: VGT) 7. fejezetének háttéranyaga rámutat a költségmegtérülés elvének bizonyos értelmezési diszharmonijára, vagyis, hogy számos hazai tanulmány, illetve az irányelvvel kapcsolatos anyag helytelenül úgy fogalmaz, hogy 2010-re *be kell vezetni* a

²⁸ VKI 1. cikk

²⁹ VKI 11 cikk (2) bekezdés

³⁰ Uo. 11. cikk (3) bekezdés b) pont

³¹ VKI 9. cikk (1) bekezdés

teljes költségmegtérülésnek megfelelő vízárakat. Ebben az értelemben a teljes költségmegtérülés elvének alkalmazása kötelező.³² A VKI azonban 5 irányban biztosít mérlegelési jogkört a tagállamok számára, amelyeket figyelembe vehetnek a konkrét gyakorlati megoldások bevezetése során.³³

A magyar VGT háttéranyaga az előbb említettekből azt a következtetést vonja le, hogy Víz Keretirányelv a 2010-es határidő tekintetében nem a 9. cikknek megfelelő árpolitika bevezetéséről rendelkezik a vízszolgáltatások területén, hanem csak arról, hogy 2010-re kell kidolgozni a hatékony árpolitikát. Ez egy évekre felosztott terv elkészítését jelenti, amely többek között tartalmazza azt, hogy az egyes használók milyen ütemezésben fogják viselni az általuk igénybe vett vízszolgáltatások után a teljes költséget, valamint az esetleges támogatásokat is meg kell jeleníteni. Ezt az ütemtervet a vízgyűjtő-gazdálkodási terv részeként kell elkészíteni.³⁴

Tehát a tagállamoknak alapvetően az alábbi kritériumokat kell érvényre juttatniuk a vízszolgáltatások árazása során: a vízkészletek hatékony felhasználásának elősegítését (ösztönzését), a költségmegtérülés elvének figyelembe vételét, továbbá az uniós környezetjog alapelveként is megjelenő szennyező fizet elv betartását. Fontos, hogy a tagállamoknak a társadalmi-gazdasági hatásokat is szem előtt kell tartaniuk a díjképzés során.

3.2 A költségmegtérülés elvének összetevői

A Közös Végrehajtási Stratégia³⁵ keretében 2000 decemberében létrejött az ún. WATECO munkacsoport, amely a VKI előírásainak gazdasági vonatkozásait vizsgálta.

³² ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (készítette: Marossy Zoltán-Kovácsné Molnár Gyöngyi- Dr. Rákosi Judit-Koskovics Éva-Burger Ferenc-Rabóczki Laura-Tóth Klára-Ungvári Gábor): *Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez. A vízszolgáltatásokkal kapcsolatosan fennálló költségviszonyok és a ráfordítások értékelése, a költségek megtérülési szintjének vizsgálata, a helyzet kritikai elemzése és a fejlesztésre vonatkozó javaslatok kidolgozása* (a továbbiakban: Háttéranyag I.). 2008, 18. p.

³³ Vö.: ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Dr. Rákosi Judit): *Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez: A költségmegtérülés értelmezése, jelenlegi helyzete és érvényesülését szolgáló megvalósult intézkedések* (a továbbiakban: Háttéranyag II.). Budapest, 2009, 9-10. p., valamint a VKI 9. cikk

³⁴ Uo. 10. p.

³⁵ Az EU Víz Igazgatói Értekezletének javaslatára, támogatásával és koordinálásával EU szintű Közös Végrehajtási Stratégiát dolgoztak ki a Keretirányelv végrehajtásához. A végrehajtás első éveinek stratégiáját tartalmazó Stratégiai Dokumentumot az EU Víz Igazgatók 2001. május 2-4. között tartott találkozásánál elfogadták. Ugyanakkor megállapodtak abban is, hogy a Dokumentumot a végrehajtási stratégia alapján létrehozott szervezeti keretek között, a bevezetés tapasztalatait figyelembe véve, folyamatosan fejleszteni fogják. Az egyes módszertani kérdések vizsgálatát, valamint a végrehajtási útmutatók készítését és tesztelését EU szintű munkacsoportok és szaktanácsadó fórumok végzik. <http://www.euvki.hu/content/euvki/006.html> 2013.10.22.

Természetesen más szempontokat vizsgáló munkacsoportok is létrejöttek, azonban témám szempontjából a WATECO által elkészített útmutatónak van jelentősége.

Az útmutatóban található egy összefoglaló táblázat arra vonatkozóan, hogy a költségek különböző típusai közül melyeknek van jelentősége a Víz Keretirányelv által előírt költségmegtérülés vonatkozásában (1. számú melléklet tartalmazza az útmutató alapján készített diagramot). Az 1. számú mellékletben található diagram alapján megállapítható, hogy a vízszolgáltatás teljes gazdasági költsége alapvetően két részre tagolódik. Egyrészt tartalmazza a pénzügyi költségeket, illetőleg az ún. külső költségeket. A pénzügyi költségek a tőkeköltségekből, a működési és fenntartási költségekből, az adminisztratív vagy más néven irányítási költségekből és az egyéb közvetlen költségekből tevődnek össze. Fontos kiemelni, hogy a pénzügyi költségek tartalmaznak bizonyos ún. belsővé tett külső költségeket is. Az ún. külső költségeknek két fajtáját különböztethetjük meg: a környezeti költségeket (nem vízhez kapcsolódó és vízhez kapcsolódó költségek), valamint a készletköltségeket.³⁶

3.2.1 A pénzügyi költségek megtérülésének kérdésköre

A WATECO csoport által elkészített útmutató dokumentum külön hangsúlyt fektet a pénzügyi költségelemek meghatározására. A pénzügyi költség az alább részletezett elemekből tevődik össze, tehát mindezen elemekre érvényesíteni kell a pénzügyi költségmegtérülést.

- 1.) A működési költségek minden olyan felmerülő költséget tartalmaznak, amelyek szükségesek egy környezeti létesítmény működtetéséhez. (pl. anyag és személyzeti költség)
- 2.) A fenntartási költségek a meglévő (vagy új) vagyontárgyaknak, azok hasznos élettartamáig tartó, megfelelő működési rendjét biztosítják.
- 3.) A tőkeköltség alapvetően három részből tevődik össze:
 - a) Egyrészt az új befektetési beruházások és járulékos kiadások költségéből (például: a terület előkészítés költsége, indulási költségek, jogi díjak).
 - b) Másrészt az ún. értékcsökkenésből, mely értékcsökkenési leírás megmutatja az éves költséget a meglévő vagyontárgyak jövőbeni

³⁶ Working Group 2.6 – WATECO: *Guidance Document No 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive* (a továbbiakban: WATECO-dokumentum). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 117. p.

pótlására. Az értékcsökkenés megbecsüléséhez szükséges meghatározni a meglévő vagyontárgyak értékét és az értékcsökkenés módszertanát.

- c) Továbbá fontos a tőke alternatív felhasználási költsége, például a becsült megtérülési ráta, amelyeket alternatív befektetéseken lehet nyerni. A tőke költsége, amely a vagyontárgyak (új és meglévő) alapján alkalmazandó, megmutatja a hasznot, amelyet a befektetők befektetéseik alapján elvárnak.

4.) Az adminisztrációs költségek azok a költségek, amelyek a vízkészletek kezelésével kapcsolatosak.

5.) Végül az egyéb közvetlen költségek, melyek főként a korlátozó intézkedések miatt bekövetkező termelékenységi veszteségek költségeit tartalmazzák.³⁷

A VGT háttéranyaga kiemeli, hogy a nyugat-európai országokban a VKI követelményeivel kapcsolatos elemzések, vizsgálatok többnyire a környezeti és a készletköltségekre koncentrálnak. Azonban hangsúlyozza, hogy Magyarországon a pénzügyi költségmegtérülés érvényesítése az elsődleges és közvetlen feladat, míg a külső költségek internalizálását középtávú célkitűzésként kell kezelni.³⁸

3.2.2 A környezeti költségek megtérülése biztosításának eszközei

A környezeti költség „azon károkat jelenti, amit az egyes vízhasználatok okoznak a vízi környezetben és az ökoszisztémának, valamint a vízhasználóknak”³⁹.

Egyes vélemények szerint, amelyet főleg elméleti közgazdászok képviselnek, a teljes helyreállítási költség tekinthető környezeti költségnek, azonban ezt a vízárakban érvényesíteni lehetetlen, ugyanis sok esetben megengedhetetlenül nagy terhet okozna. A környezeti költségekre vonatkozó hazai álláspont kialakítása során a legelfogadottabb európai szakmai nézet volt az irányadó. A nézet szerint a környezeti költség minden olyan intézkedés költsége, ami jelenlegi helyzetből kiindulva a környezeti célok, azaz a vizek jó állapotának az elérését szolgálja. Ez a környezeti költség akkor nulla lesz, ha a célok teljesülnek. Ebből az következik, hogy 2015 után a környezeti költség egy fajta büntetése a környezeti célok nem teljesülésének.⁴⁰

A magyar szabályozás a környezeti költségek négy fajtát vezetett be a vízhasználatok

³⁷ WATECO- dokumentum: 118. p.

³⁸ Háttéranyag I.: 21. p.

³⁹ Háttéranyag I.: 23. p.

⁴⁰ Háttéranyag I.: 23. p.

területén: a vízterhelési díjat, a talajterhelési díjat, a vízszennyezési bírságot, valamint a csatornabírságot.

A vízterhelési, valamint a talajterhelés díj a környezetterhelési díjak csoportjába tartozik. Az 1995. évi LIII. törvény (továbbiakba: Ktv.) alapján a környezetterhelési díjak a környezethasználat után fizetendő díjak rendszerébe tartoznak az igénybevételi járulékok, a termékdíjak, illetve a betétdíjak mellett. A Ktv. értelmében a környezethasználó a környezetterhelésért - külön jogszabályban meghatározott esetekben - környezetterhelési díjat köteles fizetni.⁴¹ Nagy Zoltán kiemeli, hogy a környezetterhelési díj egy sajátos kibocsátási adónak tekinthető, hiszen magán viseli az adók minden jellegzetességét, ezért helyesebb lenne adónak nevezni a díj elnevezés helyett.⁴² A környezetterhelési díjat legegyszerűbben úgy lehetne megfogalmazni, hogy „nem szankció, hanem a környezetért való felelősség gazdasági megjelenítésének az eszköze”⁴³.

A környezetterhelési díjnak – a szennyezéstől függően – három fajtája különböztethető meg: a levegőterhelési díj, a talajterhelési díj, valamint a vízterhelési díj. E díjakra vonatkozó szabályanyagot a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény tartalmazza. A csatornabírságra, illetve a vízszennyezési bírságot a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szabályozza. A vízszennyezési bírság és a csatornabírság komoly mértékben ösztönzi a szennyezőket a szennyezés-csökkentő intézkedések megvalósítására.⁴⁴

A környezeti költségek bevezetése lényegében a 'szennyező fizet' elv érvényre juttatását jelenti. Az említett elv alapvetően azon az elképzelésen alapul, hogy a szennyezőnek kell viselnie azoknak az intézkedéseknek a költségeit, melyeket a hatóságok hoznak a környezet elfogadható állapotának biztosítása végett.⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye is rögzíti, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt -

⁴¹ A környezetterhelési díj olyan anyagra és energiafajtára határozható meg, amelyekre érvényes mérési szabvány van, illetve amelynek kibocsátása anyagmérleg vagy műszaki számítás alapján megbízhatóan megállapítható. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 60.§ (3)

⁴² Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 180. p.

⁴³ Uo. 181. p.

⁴⁴ ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Hartwig Lászlóné- Rákosi Judit): *4/2. FÜGGELÉK Vízyűjtő-gazdálkodási tervek készítése. Vízhatalmatok gazdasági elemzése*. Budapest, 2009, 15-16. p.

⁴⁵ Csák Csilla: i.m.: 19. p. A 'szennyező' fizet elv megítélésével további tudományos munkák is foglalkoznak. Vö.: Belényesi Pál: *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében*. Gazdaság és Jog, 2011/4, 20-24. p.; Fodor László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Budapest-Pécs, 2012, PPKE JÁK – PTE ÁJK; Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat

törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.⁴⁶ Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Alaptörvény említett cikkéhez kapcsolódóan kifejtette, hogy beiktatásával az egészséges környezethez való jog megfogalmazása kibővült a 'szennyező fizet' elvének egyik elemével.⁴⁷

A VGT gazdaságsszabályozási eszközökről szóló háttéranyaga úgy fogalmaz, hogy Magyarország a minimálisan elvárt uniós követelményeknek megfelelően alkalmazza a "szennyező fizet" elvet, tehát nem javasolt a környezetterhelési díjak rendszerében radikális változtatást végrehajtani. Ugyanakkor érdemes felülvizsgálni, hogy a bírság tételek nagysága valóban alkalmas az elrettentő hatás érvényesítésére.⁴⁸

3.2.3 A készletköltségek

A készletköltségek – vagy más néven erőforrás költségek – „azon elszalasztott lehetőségek költsége, amelyet más használatok viselnek a készleteknek a természetes visszapótlódásnál nagyobb mértékű kimerülése következtében (vagyis összefüggésben van a túlzott víz-kivétellel)”.⁴⁹ Egyszerűbben megfogalmazva a készletköltség nem más, mint a készletek szűkössége esetén, a jelenlegi használatnál jövedelmezőbb vízfelhasználás megghiúsulásából fakadó veszteség értéke.⁵⁰

Hazai viszonyok között a készletköltségeknek a vízszolgáltatás árába történő integrálása a vízkészlet-járulék (a továbbiakban: VKJ) útján valósul meg.⁵¹ Nagy Zoltán álláspontja szerint „a vízkészletjárulék egy speciális fizetési kötelezettség, amely rokon szabályokat mutat az adókkal, de azoktól eltérő különleges szabályokkal rendelkezik”.⁵² A járulékra vonatkozó szabályanyagot három jogszabály tartalmazza. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény értelmében a környezet valamely elemének egyes igénybevételi módjai után a környezethasználó igénybevételi

⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (2) bekezdés

⁴⁷ JNO: 258/2011. sz. állásfoglalás az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről. Budapest, 2011. április 25., 3. p.

⁴⁸ ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Ungvári Gábor): *Háttéranyag a VGT 7. fejezetéhez. 7-8. háttéranyag. Javaslat a gazdaságsszabályozási eszközök VKI célt szolgáló továbbfejlesztéséről. A gazdaságsszabályozási eszközökről szóló javaslatok összefoglalása.* Budapest, 2009, 9. p.

⁴⁹ Háttéranyag I.: 24. p.

⁵⁰ http://vizeink.hu/files/vizeink.hu_0421_vizkeszletszab_mg.pdf 2013.11.10.

⁵¹ Háttéranyag I.: 24. p.

⁵² Nagy Zoltán: i.m.: 210. p.

járulékot köteles fizetni.⁵³ Az igénybevételi járulékok a környezet használata után fizetendő díjak csoportjába tartoznak.

A szakirodalom jellemzően két igénybevételi járulékot emel ki a fizetési kötelezettségek rendszeréből, a bányajáradékot és a vízkészlet-járulékot.⁵⁴ A VKJ-ra vonatkozó részletes szabályokat a Vgtv. 15/A.§- 15/E. §- a tartalmazza. A járulék tárgya a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, ténylegesen igénybe vett vízmennyiség. A járulékfizetési kötelezettség a vízhasználót, valamint az üzemi fogyasztót terheli.⁵⁵

A VKJ kiszámítására vonatkozó szabályokat a 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet tartalmazza. A járulék mértékének meghatározása viszonylag bonyolult számítások alapján történik.

A VKJ kapcsán fontos megemlíteni a járulékfizetési kötelezettség alóli mentesség körét. A mentesség kérdésével kapcsolatban Nagy Zoltán kiemeli, hogy a mentességnek két kategóriája különböztethető meg: a vízhasználói mentesség és az üzemi fogyasztási mentesség, tehát a mentességet adóalanyokként különíti el a jogalkotó. A vízhasználói mentességen belül további két kategória különböztethető meg: az automatikus mentességek köre, illetve a kérelemre biztosított mentesség.⁵⁶ Álláspontom szerint a mentességek biztosítása révén sérül a VKI által előírt költségmegtérülés elve, ugyanis vannak olyan törvényi esetek, melyeknél nem indokolt a mentesség biztosítása. Erre a gondolatmenetre részletesebben kitérek az öntözéssel kapcsolatos problémák tárgyalása során.

⁵³ A Ktv. 61.§ (1). A Ktv. keretszabályokat tartalmaz, ugyanis a 61.§ (5) kimondja, hogy az igénybevételi járulék fizetési kötelezettség hatálya alá tartozó tevékenységek és igénybevételek körét, a járulék mértékét, továbbá a nyilvántartás és az adatszolgáltatás rendjét törvény határozza meg. Csák Csilla felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a speciális törvényi rendelkezése megalkotására még nem került sor. Csák Csilla: i.m.:38. p.

⁵⁴ Nagy Zoltán: i.m.: 198. p.

⁵⁵ A vízgazdálkodásról szóló 1995.évi LVII. törvény 15/A. § (1) a) vízhasználó az, aki vízjogi engedély alapján vízhasználatot gyakorol vagy vízjogi engedélyben vízkészletet köt le, b) üzemi vízfogyasztó az, aki ivóvizet szolgáltató közműről a saját gazdasági célú vízhasználatához településenként évi 10 000 m³-nél nagyobb vízmennyiséget használ fel.

⁵⁶ Nagy Zoltán: i.m.: 212. p.

3.3 A vízszolgáltatások fogalma

3.3.1 A vízszolgáltatások fogalma a Víz Keretirányelv értelmében

A Víz Keretirányelv 9. cikke a vízszolgáltatások tekintetében írja elő a költségmegtérülést. Tehát ezen a ponton szükséges tisztázni, hogy mit is ért az irányelv, illetve a magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv a vízszolgáltatás fogalma alatt.

Az irányelv egyértelműen meghatározza a vízszolgáltatás⁵⁷ és a vízhasználat fogalmát,⁵⁸ amely gyűjtőfogalomnak tekinthető, hiszen magában foglalja a vízszolgáltatásokat, továbbá egyéb tevékenységekre is kiterjed. Ebből következik, hogy nem minden vízhasználat vízszolgáltatás. Ezen a ponton fontos kiemelni, hogy a VKI 9. cikke *csak* a vízszolgáltatások tekintetében írja elő a költségmegtérülés követelményét.⁵⁹

Mindezek ellenére lényegében a Víz Keretirányelv hatályba lépése óta folynak azon szakmai viták, melyek a vízszolgáltatás fogalmának értelmezésével kapcsolatosak, ugyanis tagállami szinten eltérő gyakorlat alakult ki. Az előző fejezetben már említett WATECO munkacsoport által kiadott útmutató B melléklete rendkívül fontos a költségmegtérülés elvének végrehajtása szempontjából, ugyanis kitér a *vízszolgáltatás* és a *vízhasználat* fogalmával kapcsolatban felmerülő értelmezési kérdések, illetve nehézségek tisztázására.

Az útmutató alapvetően három fogalmat választ el egymástól, amelyek meghatározásával segítséget nyújt a tagállamoknak a definíciók értelmezése kapcsán. Dolgozatom mellékletében megtekinthető a WATECO útmutató alapján készített ábra, mely az alább ismertetett fogalmak egymáshoz való viszonyát hivatott szemléltetni. (2. számú melléklet).

- 1.) A *vízszolgáltatások* magukban foglalnak minden olyan szolgáltatást (legyen az köz- vagy magántulajdonú), melyek célja a felszíni vagy felszín alatti víz elvonása, birtokba vétele, tárolása, kezelése és disztribúciója (elosztása), valamint a szennyvíz gyűjtése és kezelése. A tagállamoknak a vízszolgáltatások

⁵⁷ VKI 2. cikk (38) bekezdés

⁵⁸ VKI 2. cikk (39) bekezdése értelmében *vízhasználat*: vízszolgáltatások, és bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.

⁵⁹ Azonban a vízszolgáltatásnak nem minősülő vízhasználatok sem szorulnak perifériára, ugyanis a tagállamoknak az irányelv hatálybalépését követő 4 éven belül el kellett készíteniük a különböző vízhasználatok gazdasági elemzését. A gazdasági elemzéseket a II. és III. mellékletben felsorolt műszaki előírások szerint kell a tagállamoknak elkészíteniük. VKI 5cikk (1) bekezdés

költségeinek megtérüléséért a 9. fejezetben leírtak alapján kell helytállniuk. Az útmutató rávilágít arra, hogy vízszolgáltatások tulajdonképpen átmenetet képeznek a természetes környezet és a vízhasználat között. Fontos kiemelni, hogy a vízszolgáltatás önmagában nem használ el, illetve nem fogyaszt vizet, továbbá nem is termel szennyezést, azonban közvetlenül a vízi ökoszisztéma morfológiai változásaihoz vezethet. Az útmutató felsorolja a víz azon, jellegzetességeit, jellemző vonásait, amelyek a vízszolgáltatásokon keresztül módosulhatnak: a területi, térbeli eloszlás, a sebességeloszlás, a vízmagasság, a kémiai összetétel, illetve a hőmérséklet.⁶⁰

- 2.) A vízhasználatok mindazon tevékenységek, amelyek szignifikáns (jelentős) hatást gyakorolnak a vizek állapotára, a Víz Keretirányelv 5. fejezete és II. melléklete által meghatározott hatásvizsgálat szerint. A tagállamok kötelesek biztosítani a különböző vízhasználatok – azok formái szerinti – megfelelő elkülönítését, felosztva azokat legalább az iparra, a háztartásokra és a mezőgazdaságra, a vízszolgáltatások költségeinek megtérülése érdekében.⁶¹
- 3.) Az útmutató egy harmadik fogalomcsoportot is megemlít. Az olyan tevékenységek, melyeknek nincs szignifikáns hatásuk a vizek állapotára, azok nem minősülnek sem vízszolgáltatásnak, sem pedig vízhasználatnak. Egyértelmű, hogy nem lehet szisztematikusan meghatározni e csoportot, mivel ez majd a VKI 5. cikke és II. melléklete szerinti analízis függvénye lesz (például a halászatnak sok esetben nincs hatása a víz állapotára, de a túlhalászatnak már meghatározó hatása lesz a folyó ökológiájára és a víz állapotára egyaránt).⁶²

3.3.2 A vízszolgáltatások fogalmának hazai értelmezése

A vízgyűjtő- gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a Keretiránnyal összhangban értelmezi a vízszolgáltatások, illetve a vízhasználat fogalmát.⁶³

A Vízgyűjtő- gazdálkodási Terv alapján megállapítható, hogy a magyar szabályozás alapvetően kétféle vízszolgáltatást különböztet meg, lényegében felbontva a

⁶⁰ WATECO- dokumentum: 73. p., 74. p.

⁶¹ Uo. 74. p.

⁶² Uo. 74. p.

⁶³ A vízgyűjtő- gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 2.§ q) r)

vízszolgáltatás uniós fogalmát részeire, elemeire. Egyrészt beszélhetünk olyan szolgáltatásokról, melyek nem gazdasági jellegűek. Ezeknél a vízszolgáltatásoknál nem határolhatóak le a fogyasztók egyértelműen, hiszen nincs szerződéses kapcsolat a szolgáltató és a kedvezményezett között. A Víz Keretirányelv költségmegtérülésre vonatkozó előírásai ebben az esetben nem alkalmazhatóak, hiszen ezek a szolgáltatások természetüknél fogva nem alkalmasak az elv teljes érvényre juttatására. A VGT a következő közösségi szolgáltatásokat sorolja ebbe a kategóriába: árvízvédekezés, vízvédelem, általában vett belvízvédekezés, illetve belvízgazdálkodás, továbbá folyó- és tószabályozás, rekreáció, valamint vízelosztás és vízkormányzás. A vízszolgáltatások másik csoportjánál a szolgáltató szerződéses kapcsolatban áll a fogyasztók meghatározható körével, akik a szolgáltatásért díjat fizetnek. E szolgáltatásoknál a teljes költségmegtérülés érvényesítése szükséges és kívánatos, illetve érvényesíthető is a megfelelő szabályozással. A VGT indikatív listát ad az ide tartozó közösségi szolgáltatásokról: ivó- és ipari vízellátás, szennyvízelvezetés és tisztítás, mezőgazdasági vízszolgáltatások (öntözés, halastavak), vízienergia termelés.⁶⁴

Belényesi Pál alapvető problémaként fogalmazza meg, hogy néhány tagállam szűken értelmezi a fent részletezett fogalmat, ami hátráltatja a költségmegtérülési politikák végrehajtását.⁶⁵ Ezzel összefüggésben fontos megemlíteni, hogy az Európai Bizottság 2012. november 19-én kereset nyújtott be a Németországi Szövetségi Köztársasággal szemben, melyben a Bizottság kérelme arra irányult, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megszegte a Víz Keretirányelvből és különösen annak 2. cikke (38) bekezdéséből és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit azáltal, hogy egyes szolgáltatásokat kivont a vízszolgáltatások fogalmának értelme alól.⁶⁶

Belényesi Pál továbbá kiemeli, hogy a Bizottság hangsúlyozta, hogy hasonlóan a németországi helyzethez, más tagállamokkal kapcsolatban is fontolja a bírósági eljárás megindítását az egyeztetési folyamat sikertelensége és az uniós jog megsértése miatt. A Bizottság az általa kiadott közleményben hét tagállamot nevezett meg, amelyek vonatkozásában a jövőben kötelezettségszegési eljárás indít, amennyiben azok nem adnak kielégítő választ az indokolással ellátott véleményekre vagy a nemzeti jogukat

⁶⁴ *Duna-vízgyűjtő magyarországi része Vízyűjtő-gazdálkodási Terv* (a továbbiakban: VGT): 254. p.

⁶⁵ *Belényesi Pál: A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében.* PhD értekezés, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2013, 177. p.

⁶⁶ C-525/12 sz. ügy, Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 26/35-36. p.

nem alakítják át.⁶⁷ A hét érintett tagállam Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Magyarország, Hollandia és Svédország.⁶⁸

⁶⁷ Belényesi: i.m.: 177. p.

⁶⁸ Environment: Commission refers Germany to Court over incomplete cost recovery for water services
European Commission - IP/12/536

4. Jelenlegi öntözési célú vízhasználat Magyarországon

A Magyar Tudományos Akadémia felosztása szerint beszélhetünk települési, illetve területi vízgazdálkodásról. Dolgozatom alapját a területi vízgazdálkodás képezi, amely „a hagyományos felosztás szerint a belvízrendezést, a hegy- és dombvidéki vízrendezést, az öntözést és a vizes élőhelyek vízforgalmának szabályozását foglalja magában”.⁶⁹ Különlegessége e területnek, hogy feladatai megoszlanak a vidékfejlesztés, a mezőgazdaság és a vízgazdálkodás között.⁷⁰

A fenti fogalomból is kitűnik, a területi vízgazdálkodás rendkívül szerteágazó, hiszen több területet foglal magában, azonban csak az öntözésre térek ki, hiszen ez képezi dolgozatom központi témáját. Magyarországon a területi vízgazdálkodásnak jelentős hagyományai vannak, azonban rengeteg olyan társadalmi, gazdasági, illetve ökológiai kihívás jelentkezik, amelyek kihatnak e területre és alapvető változásokat tesznek szükségessé.

4.1 Az öntözés jelentősége, illetve a mezőgazdaságban betöltött szerepe, valamint hatásuk a nemzetgazdaságra

A bevezető részben már kifejtettem, hogy a víz nemcsak az egyén számára nélkülözhetetlen elem, hanem társadalmi szinten is fontos tényező. Illés Zoltán környezetügyért felelős államtitkár a víz jelentőségét kiemelve hangsúlyozta, hogy „egyetlen egy nemzetgazdaság sem képzelhető el tiszta (ivó)víz nélkül”⁷¹. Tehát egy adott ország nemzetgazdaságát is nagymértékben befolyásolja a rendelkezésre álló vízkészlet mennyisége, valamint minősége. Jelen alfejezet két részből áll: az első részben a mezőgazdaság és az öntözés kapcsolatrendszerét ismertem, míg a második részben az öntözés jelentőségét foglalom össze, mely során a mezőgazdaság nemzetgazdaságban betöltött szerepére fókuszálok. A fejezetben részletezett összefüggések egyértelműen rávilágítanak arra, hogy az öntözési rendszerek később ismertetett problémáinak megoldása alapvető és késlekedést nem tűrő feladat.

4.1.1 A mezőgazdaság és az öntözés kapcsolata

⁶⁹ MTA Stratégia: 233. p.

⁷⁰ Uo. 60. p.

⁷¹ <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztesi-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/civilek-tanacskoztak-a-viz-vilagtalalkozo-elott> 2013.10.01.

Magyarország az ún. feltételezett öntözés zónájába tartozik, amely azt jelenti, hogy a legtöbb növényfaj öntözés nélkül is termesztethető, ugyanakkor a tervszerű öntözéssel kiszámíthatóbbá tehető a mezőgazdasági termékek előállítása.⁷²

A Vgtv. értelmében az öntözés mezőgazdasági vízszolgáltatás.⁷³ A mezőgazdasági vízszolgáltatás fogalmát a 2012. évi CCXIII. törvény iktatta be a Vgtv. rendszerébe. A fogalom beiktatása a később részletezett mezőgazdasági vízszolgáltatási díj szabályozása miatt vált szükségessé. Az öntözési tevékenység minél pontosabb elhelyezése végett meg kell említenem, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatások a mezőgazdasági célú vízgazdálkodás körébe tartoznak.⁷⁴ A mezőgazdasági vízgazdálkodás fő feladata a mezőgazdaságban jelentkező vízigények kielégítése, a jelentkező vízhiányok pótlása, az ilyen célra rendelkezésre álló víz legjobb hasznosítása.⁷⁵ Más aspektusból megközelítve „a mezőgazdasági vízgazdálkodás olyan tudatos emberi tevékenység, amely a mezőgazdasági termelés biztonsága és eredményessége érdekében a káros vizek elleni védekezést és a hasznos vizek felhasználását mind üzemi, mind országos szinten, egységes szemlélet és gyakorlat alapján összehangolja”⁷⁶.

Magyarország adottságai a mezőgazdaság tekintetében egyedülállóak, hiszen az ország több területén is rendkívül kedvezőek a terepviszonyok, a talajminőség, valamint magas a napsütéses órák, illetve a fagymentes napok száma. Hazánk Európa egyik kiemelkedő adottsággal rendelkező országa ebből a szempontból. A mezőgazdasági termelés számára a legnagyobb a problémát a csapadék térbeli, illetve időbeli eloszlásának egyenetlensége jelenti.⁷⁷

⁷² Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája. Elemzés a jogi szabályozás és a magyar kihívások tükrében. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXXI., 2013, 490. p

⁷³ *Mezőgazdasági vízszolgáltatás*: a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területek öntözését, a halastavak és egyéb mezőgazdasági vízhasználat vízellátását szolgáló, továbbá a mezőgazdasági vízszolgáltatási rendszerhez kapcsolódó, egyéb célú vízigények kielégítésére irányuló tevékenység. Vgtv. 1. számú melléklet 41.pont

⁷⁴ VGT: 263. p.

⁷⁵ Vermes László (szerk.): *Vízgazdálkodás mezőgazdasági, kertész-, tájépítész- és erdőmérnök- hallgatók részére*. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 1997, 268. p.

⁷⁶ Jordán László, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatala (NÉHIB) elnökhelyettese által a *Célkeresztben a vízgazdálkodás változások és korszerűsítési folyamatok* című Konferencián elmondottak. http://napok.georgikon.hu/cikkadatbazis-2012-2013/doc_view/85-kolossvary-gabor-saringer-kenyeres-dora-celkeresztben-a-vizgazdalkodas 2014.03.13.

⁷⁷ Lásd bővebben:

http://www.met.hu/eghajlat/magyarorszag_eghajlata/altalanos_eghajlati_jellemzes/csapadek/ 2013.10.21.

A csapadék problematikájának tárgyalása kapcsán szeretném felhívni arra a figyelmet, hogy a globális szinten jelentkező éghajlatváltozás következtében egyre gyakrabban kell számolnunk szélsőséges időjárási viszonyokkal (többek között a hőhullámok, illetve a nagycsapadékok számának növekedése várható). E szélsőséges időjárási viszonyok megerősítik azt a tényt, hogy a víz egy olyan környezeti elem, amelyet egyfajta kettőség jellemez: mind a hiánya (vízhiány, aszály), mind pedig a túlzott jelenléte (árvíz) gondot okoz és egyre nagyobb kihívások elé állítja az emberiséget. A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia úgy fogalmaz, hogy „az éghajlatváltozás a magyar társadalmat, nemzetgazdaságot fenyegető, cselekvésre kényszerítő kockázat”.⁷⁸

A klímaváltozás folyamata komplex, hiszen számos olyan hatása van, amelyeket jelen körülmények között nem lehet egyértelműen feltárni, illetve nem lehet pontosan modellezni, hiszen több évtized, esetleg évszázad múlva jelentkeznek.⁷⁹ Dolgozatom témája szempontjából a negatív hatások közül a már említett aszálynak van jelentősége, amelynek egyre gyakoribbá válásában szerepet játszik Magyarország éghajlatának fokozatos megváltozása.⁸⁰

Az öntözés jelentősége tehát abban ragadható meg, hogy hozzájárul a kiegyensúlyozott mezőgazdasági termeléshez, azáltal, hogy a szárazabb, aszályosabb termelési időszakok során is folyamatosan biztosítja a talaj nedvességtartalmát, mely a növényi fejlődéséhez elengedhetetlenül szükséges. A Nemzeti Vízstratégia is hangsúlyozza ezzel kapcsolatban, hogy „az aszály elleni egyik legjelentősebb intézkedési program az öntözéses gazdálkodás fejlesztése”⁸¹.

⁷⁸ Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2025 (a továbbiakban: NÉS): 3. p. Megjegyzem, hogy a 2008-ban elfogadott első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia felülvizsgálataként kidolgozásra került a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) tervezet, melyet a tervek szerint még ebben az évben az Országgyűlés elé terjeszt a Kormány.

⁷⁹ Az éghajlatváltozás negatív hatásai az élet számos területén jelentkeznek. A hazánkra előjelzett változások a természetes ökoszisztémákat, az erdőállományokat, a mezőgazdaságot, a vízgazdálkodást és az emberi egészséget, tehát a társadalom, illetve a természet valamennyi részét egyaránt érintik. NÉS 16. p.

⁸⁰ Három évtized során (1975–2004) a napi maximum-hőmérséklet drámai mértékben, 2–3 Celsius fokkal emelkedett. A vizsgálati eredményekből az éves csapadék-mennyiség csökkenő tendenciája is egyértelmű. NÉS: 15-16. p.

⁸¹ Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító ágazati stratégia). (A továbbiakban: Nemzeti Vízstratégia) Készítette: a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. november, 4. p.

4.1.2 A mezőgazdaság nemzetgazdaságban betöltött szerepe

A mezőgazdasági termelés sikeressége kihat többek között a kereskedelemre (ezen belül egyértelműen a külkereskedelem a meghatározóbb), a foglalkoztatásra, a beruházásokra és így a nemzetgazdaság egészére is.

2011-ben a mezőgazdaság a bruttó hazai termék (GDP) termeléséhez 4,6%-os aránnyal járult hozzá. Az agrárgazdaság aránya a foglalkoztatásban 4,9%, a beruházásokban 5,6% volt. A 2011-es év kiemelkedőnek tekinthető, hiszen a 3. számú melléklet is mutatja, hogy a mezőgazdaság részaránya a kilencvenes évektől szinte folyamatosan csökkent a nemzetgazdaság bruttó hozzáadott értékében, és ezzel összefüggésben a bruttó hazai terméknek az előállításában is, továbbá a foglalkoztatásban. A beruházásokban a mezőgazdaság aránya ingadozó tendenciát mutatott. 2011-ben az ágazat nemzetgazdasági súlya az ágazat nemzetgazdasági súlya 1,4 százalékponttal nőtt.⁸² Azonban 2012-ben az aszálykárók visszavetették a mezőgazdaság teljesítményét, aminek következtében a GDP előállításában betöltött súlya is mérséklődött.⁸³ A 2012-es év jól példázza az előző fejezetben tárgyalt problémákat, vagyis azt, hogy a mezőgazdasági termelés rendkívül érzékenyen reagál bizonyos külső tényezőkre, jelen esetben az aszály negatív hatásaira. A Nemzeti Aszálystratégia külön hangsúlyozza, hogy az egész nemzetgazdaságnak ez az ága van először és leginkább kitéve az aszálykároknak, ezért kiemelten kell kezelni.⁸⁴

Mindezek alapján megállapítható, hogy a folyamatos, eredményes mezőgazdasági termelés biztosítása, továbbá a nemzetgazdasági súlyának legalább a jelenlegi szinten tartása megköveteli a korszerű öntözési rendszerek kiépítését. *Polyák Ferenc* már 2008-ban az öntözési rendszerek fejlesztésének, korszerűsítésének szükségességét hangsúlyozta, melyhez azonban megfelelő állami támogatásra van szükség. Az állami segítség nem minden esetben finansziális juttatásokban nyilvánul meg, sokkal inkább olyan jogszabályi háttérrel kell biztosítani, amely keretet ad a fejlesztések megvalósítására közép-, illetve hosszútávra.⁸⁵

⁸² <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo11.pdf> Mezőgazdaság, 2011. Központi Statisztikai Hivatal, 2012. április (megtekintés: 2013.10.22.)

⁸³ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo12.pdf> Mezőgazdaság, 2012. Központi Statisztikai Hivatal, 2013. április (megtekintés: 2013.10.22.)

⁸⁴ <http://www.kormany.hu/download/7/0a/90000/Aszalystrategia.pdf> Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról: 22. p. 2013.10.11.

⁸⁵ Polyák Ferenc: *Az öntözés fontossága, szükségessége, gyakorlata*. Agrárágazat, 2008. (9. évf.) 5. sz., 76.p.

4.2 A hazai öntözés jelenlegi problémái

Jelen alfejezetben a hazai öntözés mint mezőgazdasági célú vízszolgáltatás területén jelenlévő legégetőbb problémákat vázolom fel, illetve megoldási lehetőségeket keresek. A problémákat logikai sorrendben tárgyalom, hiszen egyfajta láncolat figyelhető meg közöttük, egyik a másikból fakad. Előirányzom, hogy e kérdéskör tárgyalása rendkívül nehéz, hiszen nyitott kérdések sokaságával állunk szemben az öntözési rendszerek jogi szabályozása területén, melyekre külön felhívom a figyelmet minden pontnál.

4.2.1 A mezőgazdasági vízszolgáltató művek tulajdonosi, illetve vagyonkezelői körének problematikája

A mezőgazdasági vízellátás jelenleg összetett, több tulajdonost, illetve vagyonkezelőt érintő csatornákon keresztül történik, ugyanis nincs jelenleg olyan egységes jogszabály, amely egyértelműen rögzítené az öntözési csatornákra vonatkozó tulajdonosi, illetve vagyonkezelői szabályokat, így országos szinten elég változatos kép alakult ki.⁸⁶ A Nemzeti Vízstratégia hat pontban határozza meg a mezőgazdasági vízszolgáltatást biztosító vízellátási művek tulajdonviszonyait:

- 1.) Kizárólagos állami tulajdonban a vízügyi igazgatóságok kezelésében lévő vízellátási művek, 2.) állami tulajdonban a kormányhivatalok kezelésében lévő forgalomképes vízellátási művek, 3.) állami tulajdonban társulati kezelésben lévő forgalomképes vízellátási művek, 4.) társulati tulajdonban lévő vízellátási művek, 5.) önkormányzati tulajdonban lévő csatornák, 6.) a gazdálkodók tulajdonában lévő üzemi táp-, öntöző- és belvízcsatornák.⁸⁷

A fentebb felvázolt a tulajdonosi, vagyonkezelői helyzetet tovább bonyolítja, hogy egyes csatornák nem kizárólagos öntözési célt szolgálnak, ugyanis a víz mesterséges szállítása az egyik legköltségesebb művelet, tehát költséghatékonyabb megoldás a csatornák több dologra történő használata. A mezőgazdasági vízszolgáltató művek üzemeltetéséről szóló 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelet felsorolja a mezőgazdasági vízszolgáltató műveket, melyek a csatorna, a kettős működésű csatorna, a duzzasztott

⁸⁶ A vízellátási művek tulajdonosi viszonyaira vonatkozó szabályanyagot tartalmaz többek között a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, a víztársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény *etc.*

⁸⁷ Nemzeti Vízstratégia: 26. p.

víztér, illetve a tározó.⁸⁸ A rendelet meghatározza a kettős működésű csatorna fogalmát is, mely az alapvető belvízelvezetés mellett mezőgazdasági és/vagy egyéb célú vízszolgáltatási feladatot is ellátó csatorna.⁸⁹ A kettős működésű csatornák esetén rendkívül fontos a megfelelő koordináció és a szakmai felügyelet, hiszen csak így lehet elérni az összehangolt működtetést.

Mindezek alapján álláspontom, mintegy *de lege ferenda* javaslatként, hogy tisztázni kell a változatos tulajdoni, illetve kezelői jogok gyakorlóihoz kapcsolódó jogokat és köteleességeket, valamint egyértelművé kell tenni a felelősségi kérdéseket is. Tehát szükséges és egyben elkerülhetetlen a szolgáltatói kör felülvizsgálata.

4.2.2 A Nemzeti Vízstratégia által előírányzott Nemzeti Öntözési Ügynökség

A Nemzeti Vízstratégia rövid távú célként⁹⁰ jelöli meg a Nemzeti Öntözési Ügynökség (továbbiakban: Ügynökség) létrehozását, amely „országos lefedettséggel képes koordinálni a mezőgazdaság számára nélkülözhetetlen és meghatározó vízgazdálkodási feladatokat és a létesítmények fejlesztését”⁹¹.

Szeretném felhívni arra a figyelmet, hogy az Ügynökség létrehozásának gondolata nem egyedülálló, hiszen a hazai vízgazdálkodás történetében már sor került egy központi öntözési szerv felállítására. Az 1934 – 1935 között pusztított aszály hatására nyilvánvalóvá vált az öntözési rendszer fejlesztésének szükségessége, hiszen az Alföldön jelentkező vízhiány országos szinten fejtette ki negatív hatásait. A majd két évig tartó aszály okozta tapasztalatok is jelentős szerepet játszottak az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedésekről szóló 1937. évi XX. törvénycikk elfogadásában. A korszakban kiemelkedő jelentőséggel bírt a törvénycikk által létrehozott M. Kir. Országos Öntözésügyi Hivatal, mellyel az öntözésfejlesztés ügye központi irányítás alá került. A Hivatal feladata a törvénycikk céljaként meghatározott munkálatok végrehajtása volt.⁹² A törvénycikk továbbá előírta ún. öntözési alap létesítését, amely pénzügyi fedezetként szolgált, valamint meghatározta annak bevételeit.⁹³ A felügyeletet a minisztérium a földművelésügyi miniszter útján gyakorolta, aki évenként jelentést tett az országgyűlésnek a munkálatok állásáról, illetve

⁸⁸ 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelet 11.§ (3) bekezdés c) pont

⁸⁹ Uo. 11.§ (3) bekezdés b) pont

⁹⁰ Nemzeti Vízstratégia 24. p.

⁹¹ Uo. 20. p.

⁹² 1937. évi XX. törvénycikk 1. § (1)

⁹³ Uo. 1.§ (3) bekezdés

az öntözőművek kihasználásának előrehaladásáról.⁹⁴ A M. Kir. Országos Öntözésügyi Hivatal a II. világháborút követő évek során megszűnt.

Visszatérve a jelenre, a Nemzeti Öntözési Ügynökség létrehozásának alapvető indoka, hogy „a mezőgazdaság teherviselő képessége – különösen a versenyképesség szempontjából – véges, ezért is szükséges, hogy az állam szervezett formában és a gazdálkodás helyéhez minél közelebb kerülve lássa el a mezőgazdaságot szolgáló területi vízgazdálkodási feladatokat⁹⁵.

Az Ügynökség szervezetére, működésére, valamint feladataira vonatkozóan a Nemzeti Vízstratégia társadalmi, szakértői, civil és közigazgatási egyeztetés alapján elkészült változata nem tartalmaz bárminemű részletet. Érdekességgéppen megjegyzem, hogy a Vízstratégia 2013 márciusában közreadott tervezete viszonylag sok részletet tartalmazott az Ügynökségre vonatkozóan.⁹⁶

A Stratégia továbbá javaslatot tesz egy ún. Öntözési Alap létrehozására is, amely az öntözéses gazdálkodási célok elérésének pénzügyi fedezetét teremtené meg, valamint a szervezet fenntartását is finanszírozná. Az Öntözési Alap nem újkeletű találmány, hiszen a fentebb említett 1937. évi XX. törvénycikk is rendelkezett egy öntözési alap létrehozásáról. A törvénycikk egyértelműen megállapította az alap bevételeit, azonban a jelenlegi Stratégia nem tartalmaz részletes információkat az Öntözési Alap tekintetében, lényegében a létrehozásának szükségessége mellett érvel csak.

Véleményem szerint amennyiben elfogadásra kerül a Stratégia, mindenképpen jogszabályban kell rögzíteni a Nemzeti Öntözési Ügynökségre, valamint az Öntözési Alapra vonatkozó részletszabályokat az áttekinthetőség, az egyértelműség, illetve a jogbiztonság érdekében. Jelen pillanatban rendkívül nehéz érdemleges választ adni arra kérdésre, hogy az Ügynökség megalakítása valóban megoldaná-e a

⁹⁴ 1937. évi XX. törvénycikk 2.§ (2)

⁹⁵ Ezzel indokolta az Ügynökség létrehozását a Vidékfejlesztési Minisztérium sajtóosztálya. <http://www.farmit.hu/hirek/szantofold/2013/09/27/hamarosan-letrejoht-nemzeti-ontozesi-ugynokseg> 2013.11.02.

⁹⁶ A Nemzeti Vízstratégia márciusban kiadott tervezete rögzítette, hogy az Ügynökség a Vidékfejlesztési Minisztérium felügyelete alatt állna, mely felügyelet kereteit a vízgazdálkodásért felelős miniszter rendelettel állapítja meg. Az Ügynökség országos hatáskörű szervként működne, míg a területi kirendeltségei vízgyűjtő alapú eloszlásban jönnének létre, továbbá a Stratégia megfogalmazása szerint az Ügynökség lényegében átvinné a jelenleg a vízgazdálkodási társulatok és a vízügyi igazgatóságok által elvégzett feladatokat. *Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag)*. Készítette: a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. március, 37, 38, 66. p.

mezőgazdasági vízszolgáltatások területén jelenleg uralkodó szerteágazó problémákat. Annyit azonban leszögeznék, hogy a területi mezőgazdasági vízgazdálkodási feladatok centralizálása következtében pozitív, illetve negatív hatásokkal is számolnunk kell, melyeket dolgozatomban írásakor nem lehet egyértelműen meghatározni.

4.2.3 Az öntözési célú mezőgazdasági vízszolgáltatás jelenlegi árazásának problematikája

Az öntözési célú vízigények – a saját kutas megoldástól, illetve az önellátás egyéb formáitól eltekintve – főműveken keresztül, vagy azok nélkül történő kielégítése az állami tulajdonú vizekre és vízi létesítményekre alapozódik és a vízügyi igazgatások vagy a vízi társulatok közvetítésével realizálódik.⁹⁷ A két szervezet ezen tevékenysége a VKI szerinti vízszolgáltatásnak minősül, tehát esetükben is olyan árpolitikát kell kialakítani, amely megfelel a költségmegtérülés elvének.

Előljáróban érdemes annyit megjegyezni, hogy a települési vízszolgáltatások árazása területén már megszületett az a jogszabály, amely a költségmegtérülés elvének végrehajtását szolgálja. A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény reformtörekvések eredményeként született meg, ugyanis a korábbi szabályozási rendszer több szempontból sem volt megfelelő. A jogalkotó elsődleges célja egy olyan egységes, állami árszabályozás kialakítása volt, amely eleget tesz a VKI költségmegtérülésre vonatkozó előírásainak. Azonban 2016-ig a rendszer kiépülésének korszakát éljük (a törvény egyes rendelkezéseinek eltérő időpontokban történő hatályba lépése miatt), így a véglegesnek tekinthető szabályozás csak ezen átmeneti időszak elteltét követően áll be⁹⁸, így ebben a fázisban tehát nyitott kérdés az új víziközmű-szolgáltatási törvény által ténylegesen elért reformok körének meghatározása.

⁹⁷ ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Hartwig Lászlóné- Rákosi Judit): *4/2. FÜGGELÉK Vízugyűjtő-gazdálkodási tervek készítése. Vízhatalomok gazdasági elemzése*. Budapest, 2009, 13. p.

⁹⁸ Uo: 196. p.

4.2.3.1 A jelenlegi árképzés kialakulása

A rendszerváltást megelőzően a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés politikáját lényegében a központi előírások szabták meg, illetve jelentős állami szerepvállalás jellemezte a korszakot. Az öntözéses vízgazdálkodás alapvetően három pólusú volt: a főművek (főcsatornák, gravitációs zsilipek, szivattyúk) állami tulajdonban voltak, kezelésüket az 1950-as években létrejött vízügyi igazgatóságok (majd jogutódjaik) végezték. A vizek táblák közötti szétosztása és műveinek kezelése az öntözési társulatokhoz tartozott, míg a tényleges öntözés feladata a gazdálkodóké volt. A korszakban kialakított öntözési főművek, vízkivételi és vízszétosztó hálózatok kiépítésével potenciálisan mintegy félmillió hektár öntözése vált lehetővé.⁹⁹

A rendszerváltozás után alapvető változás következett be a mezőgazdaság politikájában, amely jelentős hatással volt a területi vízgazdálkodásra is, ugyanis a korábbi tervutasításos fejlesztési politika megszűnt és nem alakult ki új politika. A legnagyobb problémát az állami szerepvállalás jelentős csökkenése okozta, amely az öntözés területén egy láncreakciót indított el: állami támogatások nélkül értelemszerűen megnövekedtek a vízdíjak, így az öntözés üzemi szinten csak kevés esetben lehetett gazdaságos. A problémát tovább mélyítette a földbirtokok felaprózódása, mely kedvezőtlen hatással volt a szántóföldi gazdálkodás egészére, így az öntözésre is. A folyamat eredményeként az öntözés szerepe, valamint az öntözött területek aránya rohamosan csökkent.¹⁰⁰ Dolgozatom 4. számú melléklete is kiválóan szemlélteti az 1990-es évektől kezdődő csökkenést a mezőgazdasági vízfelhasználás területén. A mezőgazdasági célú vízfelhasználás évenkénti ingadozásokkal, de növekvő tendenciát mutatott 1990-ig, ekkor megközelítette az 1000 millió m³-t. 1993-tól kezdve folyamatos csökkenés figyelhető meg egészen 2000-ig, amikor újból nőtt a vízfelhasználás, azonban ez a növekedés nem volt hosszútávú, hiszen a 2000-2003 között lassú, 2004-ben nagyobb ütemű csökkenés figyelhető meg.

A mezőgazdasági vízszolgáltatás a rendszerváltozás óta szabad áras tevékenység. A jelenlegi öntözési rendszer árazási problémájának alapját elsősorban az előző pontban felvázolt, bonyolult tulajdonjogi helyzet képezi. A különböző szolgáltatók eltérő szintű és árszínvonalú szolgáltatást nyújtanak, ugyanis nincs

⁹⁹ MTA Stratégia: 237. p.

¹⁰⁰ MTA Stratégia: 239. p.

egységes és minden vízszolgáltató által használatos költségkalkulációs rendszer, amely lehetővé tenné a vízszolgáltatás költségeinek korrekt meghatározását.

Gráf József a problémát a következőképpen foglalta össze: „a vízszolgáltatásban a szolgáltatók érdekérvényesítő képessége összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint a gazdálkodóké. Ezt bizonyítják a diktátumszerű vízszolgáltatási szerződések, ahol a szolgáltató tetszőleges árszintet határozhat meg, így akár egyazon vízkivételi helyen – piaci szempontból nem magyarázható – több mint tízszeres árkülönbségek is előfordulhatnak.”¹⁰¹

Gyakorlati példaként az Észak-magyarországi Vízügyi Igazgatóság (a továbbiakban: ÉMVIZIG) által bevezetett mezőgazdasági célú vízszolgáltatások egységárainak alakulását szeretném bemutatni (5. számú melléklet). Kissné Hajdú Anna az ÉMVIZIG Vízrendezési és Társulati Osztályának munkatársa – az adatok rendelkezésemre bocsátása mellett – felhívta a figyelmemet arra, hogy az egyes vízügyi igazgatóságok által alkalmazott vízszolgáltatási díjak képzésére jelenleg nem vonatkozik központi előírás, azok az igazgatóságok sajátosságait tükrözik, ennek következményeként országos szinten jelentősen eltérő viszonyok alakultak ki. A díjképzésre számos tényező befolyást gyakorol, többek között a természeti és az infrastrukturális adottságok. Példaként megemlíthető, hogy az észak- magyarországi térségben nem számottevő a vízigény, hiszen jóval csapadékosabb, mint az ország középső területén található régiók, ugyanakkor a főművek fenntartásáról kisebb számú vízhasználók esetén is hasonló mértékben kell gondoskodni, mint nagyobb számú igénybevétel esetén. Ellenpélda lehet a Közép- Tisza- vidéki Vízügyi Igazgatóság, ugyanis működési területén jelentős számú gazdálkodó veszi igénybe az öntözési célú vízszolgáltatást, valamint ezen a területen a csatornák állapota is kiemelkedően jónak mondható. Az 5. számú mellékletben található táblázatban jól látható, hogy a 2011.évi mezőgazdasági öntözési célú vízszolgáltatási egységár kétszerese az előző évi egységárnak. Kissné Hajdú Anna megjegyezte, hogy azért változott kirívóan magasra, mert az ÉMVIZIG abban az évben vizsgálta felül az egységárakat, akkor kerültek megállapításra azon költségek, amelyekből összetevődik az egységár. Egyébként pedig az 2011. évet megelőző, valamint az utáni években is csak inflációval növelték meg az árat. A 6. számú melléklet annak bemutatására szolgál, hogy az ÉMVIZIG mely tényezőket vették figyelembe a vízszolgáltatási díjak képzése során.

¹⁰¹ http://www.haki.hu/tartalom/090901mgvizhaszn/01_Graf_Jozsef.pdf 2013.10.25.

4.2.3.2 A mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzési rendjének reformja

A jogi szabályozás területén már elindult az egységes mezőgazdasági vízszolgáltatási díj bevezetésének folyamata, azonban a gyakorlati eredményekig még hosszú út vezet. A folyamat első lépésének tekinthető az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény, mely többek között a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt (a továbbiakban: Vgtv.) is módosította. A módosítás következtében a Vgtv. V. fejezete egy új alcímmel (*Mezőgazdasági vízszolgáltatási díj*) egészült ki. A törvény értelmében, aki mezőgazdasági célú vízszolgáltatást vesz igénybe, a mezőgazdasági vízszolgáltató részére mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat fizet. A díj a rendelkezésre állást biztosító alapidíjból és a felhasznált vízmennyiséggel arányos díjból álló kéttényezős díj, melynek mértékét úgy kell meghatározni, hogy fedezetet biztosítson a mezőgazdasági vízszolgáltatás folyamatos és hatékony működtetéséhez, hosszú távú fenntartásához; hozzájáruljon a mezőgazdasági vízszolgáltatás biztonságos ellátásához; ösztönözzön a mezőgazdasági vízszolgáltatás minimális költségszinten történő ellátására és feleljen meg a Vgtv. szerinti költségmegtérülés elvének.¹⁰² Az ilyen módon meghatározott díj nagymértékben hozzájárulna a költségmegtérülés elvének végrehajtásához a mezőgazdasági vízszolgáltatás területén.

Azonban a Vgtv. a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj vonatkozásában csak kerettörvény, ugyanis a díj megállapításának részletes szabályait a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló kormányrendelet határozza meg.¹⁰³

Érdekessésképpen megemlítem, hogy a Vgtv. 15./F §-a 2013. február 1-jétől hatályos, de a részletszabályokat tartalmazó kormányrendelet ekkor még tervezeti formában sem létezett. A Vidékfejlesztési Minisztérium 2013. április 24-én nyújtott be előterjesztését a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Kormányrendelet tervezetről.¹⁰⁴ Dolgozatom írásakor a tervezet közigazgatási egyeztetése még folyamatban van. A minisztériumok közötti egyeztetés során az előterjesztés központi kérdései jelentősen módosulhatnak, változhatnak, azonban fontosnak tartom összefoglalni a tervezet lényegét, hiszen olyan innovatív előírásokat, részletszabályokat tartalmaz, melyek megoldást jelenthetnek az öntözés területén

¹⁰² Vgtv. 15./F.§(3) (4) bekezdések

¹⁰³ A Vgtv. 15./F § (5) bekezdés

¹⁰⁴ VM/JF/75/2013. számú előterjesztés 1. melléklete tartalmazza a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Korm. rendelet tervezetét (a továbbiakban: Korm. rendelet tervezet)

uralkodó problémákra, valamint hozzájárulhatnak a költségmegtérülés elvének érvényesítéséhez.

Az előterjesztéshez mellékelt magyarázó szöveg alapvetően kettős célt jelöl meg. Az állam célja elsősorban a szolgáltatók és a felhasználók gazdasági magatartásának szabályozás. Ezzel kívánja fenntartható irányba terelni a mezőgazdasági vízszolgáltatásokat, valamint megelőzni azt, hogy indokolatlan költségnövelő tényezők terheljék a szolgáltatás árait. Az egységes díjképzési rendszer bevezetésének további célja a mezőgazdasági vízszolgáltatás fenntarthatóságának, a Víz Keretirányelv szerinti költségmegtérülési elv alkalmazásának, a valós költségelszámítás és a többfunkciójú vízellátási-művek költségmegosztási módszere kialakításának biztosítása, mindezt a közérdek szem előtt tartásával.¹⁰⁵

A rendelettervezet esszenciális részét képezi a díjképzési „eljárás” folyamatának rögzítése¹⁰⁶, mely a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj¹⁰⁷ megállapítására irányul.

A tervezet egyértelműen, tételesen felsorolja azokat a költségelemeket, amelyeket a megállapított mezőgazdálkodási vízszolgáltatási díjnak fedeznie kell.¹⁰⁸

A költségmegtérülés elvéről szóló fejezetben összefoglaltam az egyes összetevőket, tehát, hogy az árképzésnek biztosítani kell a pénzügyi, a környezeti, valamint a készlet költségek megtérülését. Véleményem szerint a Korm. rendelet a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj tételeinek részletes felsorolásával egyértelművé teszi mind a vízhasználók, mind a vízszolgáltatók számára, hogy a vízszolgáltatásért fizetett díj rendkívül összetett, hiszen nem csupán a tényleges szolgáltatás költségét tartalmazza.

A költségmegtérülés elemei között utalnom kell a készletköltségekre, ugyanis a 2006. évtől kezdve a Vgtv. értelmében nem kell a vízhasználónak vízkészletjárulékot fizetnie többek között az öntözési vízhasználatok vonatkozásában, tehát a korábban említett mentesség egyik fajtáját jelenti.¹⁰⁹ A VGT- hez készült egyik háttéranyag azzal

¹⁰⁵ A Korm. rendelet tervezethez készült magyarázó szöveg letölthető a <http://www.kormany.hu/hu> oldalról. 2013.10.10

¹⁰⁶ A Korm. rendelet tervezet 2.§ és 3.§-a, valamint 6.§- a tartalmazza a díjképzési eljárásra vonatkozó szabályokat.

¹⁰⁷ A mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat az általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek alapján kell meghatározni. Az egységnyi díjtétel az egységnyi alapidíj tétel és az egységnyi változó díjtétel összegéből áll. A Korm. rendelet tervezet 4.§ (4) bekezdése értelmében az egységnyi alapidíj tételt a vízszolgáltatási fűrtre egy mezőgazdasági vízszolgáltatási időnyre eső költségek és ráfordítások, valamint az összes engedélyezett nettó terület hányadosaként kell megállapítani.

A tervezet 4.§ (5) bekezdése értelmében az egységnyi változó díjtételt a ténylegesen átadott, illetve átvett vízmennyiség után kell megállapítani, beleértve a vízhasználó csatornarendszerének feltöltését szolgáló vizet is.

¹⁰⁸ Korm. rendelet tervezet 5.§ (1) bekezdése

¹⁰⁹ Vgtv. 15/C.§ (1) bekezdés l) pont

magyarázza a mentességet, hogy a járulék a vízkivétel költségének mind az iparban, mind a mezőgazdaságban, mind a közüzemi szektorban viszonylag kis hányadát teszi ki, ezért általános víztakarékossági hatása mérsékelt.¹¹⁰ Álláspontom szerint a jövőben az öntözési célú vízhasználatra is ki kellene terjeszteni a járulékfizetési kötelezettséget, ugyanis a vízkészletjárulék a vízkészletek védelmét és megóvását hivatott szolgálni. Mindezek fényében véleményem szerint egyrészt indokolatlan az öntözési célú vízhasználat pozitív megkülönböztetése, másrészt ez a megkülönböztetés veszélyezteti a költségmegtérülés elvének végrehajtását.

Mindazonáltal tagadhatatlan, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Kormányrendelet –amennyiben elfogadják – jelentős előrelépésnek számít a mezőgazdasági célú vízgazdálkodás területén a pénzügyi költségek megtérülésének végrehajtása tekintetében. Azonban számos kérdésre csak akkor kapunk választ, miután a gyakorlati életben is bevezetésre kerül a Kormányrendelet által előírt díj. Véleményem szerint a bevezetés folyamata – többek között a mezőgazdasági vízszolgáltató művek¹¹¹ igen változatos tulajdonosi szerkezete miatt – elhúzódhat, illetve bizonyos nehézségekkel is járhat, de mindenképpen megoldást jelentene az ezen a területen uralkodó káoszra, hiszen a problémák egyértelműen a jogi szabályozás hiányára vezethetők vissza.

4.2.4 További problémák

Alapvető problémát jelent a fent kifejtetteken túl a területi vízgazdálkodás, azon belül is az öntözés területén jelentkező pénzügyi forráshiány. Dolgozatom korlátozott terjedelmére tekintettel nem törekszem e probléma részletes bemutatására.

A Nemzeti Vízstratégia alapvető problémaként emeli ki, hogy az állami tulajdonú vízgazdálkodási létesítmények többsége 100-150 éves, továbbá forgalomképtelenek, illetve a hitelfelvételi és koncessziós lehetőségek korlátozottak.¹¹² Egyértelmű, hogy a

¹¹⁰ ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Hartwig Lászlóné- Rákosi Judit): *4/2. FÜGGELÉK Vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítése. Vízhasználatok gazdasági elemzése*. Budapest, 2009, 16. p.

¹¹¹ A Kormányrendelet tervezet a mezőgazdasági vízszolgáltató mű fogalmát konkrétabban határozza meg az 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelethez képest. A mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Korm.rendelet tervezet 1.§ b) pontja értelmében mezőgazdasági vízszolgáltató mű: vízpótló- és elosztó csatorna, kettős működésű csatorna, vízpótlással rendelkező duzzasztott víztér és tározó;

1.§ e) pontja értelmében vízpótló- és elosztó csatorna: az öntözőrendszerek hatásterületén a mezőgazdasági vízellátás érdekében a vizet a vízkivétel helyétől a felhasználás helyéig (öntöző-, rizstelep, halastó) elvezető csatorna.

¹¹² Nemzeti Vízstratégia: 8. p.

kizárólagos állami tulajdonú művekkel kapcsolatos valamennyi költség az államot terheli, míg a közcélú művek esetében ez a kiadás célszerűen megosztható az állam és az érdekeltek között.¹¹³

Tehát nélkülözhetetlen és késlekedést nem tűrő feladat mind a települési víziközmű, mind a mezőgazdasági vízszolgáltató rendszerek előregedett állapotának fejlesztése érdekében szükséges lépések megtétele.

Nyilvánvalóan hátráltatja a fejlesztési folyamatot az erre a területre fordítandó pénzügyi források mértéke. A vízgazdálkodás költségvetési finanszírozása ugyanis az utóbbi 20 évben folyamatosan csökken.¹¹⁴ Napjainkra a vízgazdálkodási fejlesztések szinte teljes mértékben az Európai Unió projektfinanszírozási rendszerében valósulnak meg (KEOP, ROP). Ugyanakkor az EU-s támogatásokkal kapcsolatban az önrészek biztosítása, valamint a megvalósítást követően a kötelező fenntartási feladatok azonban hazai forrásokat is igényelnek. Ezzel kapcsolatban jegyzi meg a Nemzeti Vízstratégia tervezete, hogy a szükséges hazai források rendkívül lassan érhetőek el, valamint a gyakorlat azt mutatja, hogy a pályázatokból elkészült új létesítmények a fenntartási feladatokat spirálszerűen tovább növelik, így miután azokat hazai forrásból nem tudják teljesíteni a támogatás visszafizetésének veszélyével kell szembenézni.¹¹⁵

A vízgazdálkodás területén a legjelentősebb bevételt a vízkészlet járulék jelenti a központi költségvetés számára, amely bevétel mértéke 2010-ben 14,7 milliárd forint volt.¹¹⁶ Itt is szeretném kihangsúlyozni a korábban részletezett álláspontomat, miszerint az öntözési célú vízhasználatra is ki kellene terjeszteni a járulékfizetési kötelezettséget, ezáltal jelentős költségvetési bevétel származna a jelenleg mentességet élvező vízhasználók befizetéseiből. Az ilyen módon megnövekedett bevételi oldalt nagyobb mértékben lehetne a szükséges fejlesztésekre fordítani.

A mezőgazdasági vízszolgáltatás jelenlegi díjképzési rendje nem csak a költségmegtérülés elvének végrehajtását akadályozza az öntözés területén, hanem két további probléma forrása is, melyeket nem tárgyalok teljes részletességükben.

Az öntözési vízárpolitika kialakításnál fontos szempont, hogy olyan arányos vízszolgáltatási díjak kerüljenek bevezetésre, melyek minél nagyobb területek öntözésbe való bevonására ösztönzik a termelőket. Ez azonban nehézséget jelenthet,

¹¹³ Uo. 19. p.

¹¹⁴ A fenntartásra 1990-ben fordított összeg, mai áron 22,0 milliárd Ft-nak felelne meg – míg 2010-ban ez 3,0 milliárd Ft volt. Nemzeti Vízstratégia: 45. p.

¹¹⁵ Nemzeti Vízstratégia: 45. p.

¹¹⁶ Uo. 46. p.

különösen akkor, ha a költségmegtérülés elvének minden elemét érvényesíteni kívánják a szolgáltatók. Amennyiben olyan árak kerülnek bevezetésre, melyek nem igazodnak a mezőgazdaság jövedelemtermelő képességéhez, akár több negatív hatáshoz is vezethetnek. A negatív hatások közül az illegális vízhasználat növekedése, valamint az öntözött területek arányának csökkenése jelenti a legégetőbb problémát. A Nemzeti Vízstratégia központi problémaként kezeli az öntözött területek jelenlegi arányát, ugyanis napjainkban körülbelül 100 ezer hektárnyi területet öntöznek, ugyanakkor 300 ezer hektárt is meghaladó, kiépített öntözési lehetőségek állnak a gazdálkodók rendelkezésére.¹¹⁷ A Nemzeti Vízstratégia az alacsony területi arány okait a működés nem megfelelő jogszabályi háttérben, valamint az öntözés költségeiben valószínűsíti.

Az öntözött területek alacsony aránya azért jelent problémát, mert Magyarország időjárási adottságai, illetve az éghajlatváltozás következtében gyakrabban jelentkező aszályos időszakok egyre inkább megkövetelik az öntözés elterjedését, valamint az öntözési rendszer fejlesztését, nem csak az ország egyes területein. Kérdésként merül fel, hogy az öntözött területek aránya továbbra is csökkenő tendenciát mutat-e. A 7. számú melléklet táblázatában szereplő adatok arra engednek következtetni, hogy az észak-magyarországi régióban a kitermelt vízmennyiség növekedést mutatott az elmúlt négy év során. A növekedés mértéke lassú, tehát nincsenek kiemelkedő különbségek, véleményem szerint azonban a növekedés ténye mindenképpen pozitív irányba mutat. Természetesen az a jövő kérdése, hogy a jelenleg tervezeti formában létező mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Kormányrendelet, illetve az elfogadás küszöbén álló a Nemzeti Vízstratégia hozzájárulnak-e az öntözött területek arányának növekedéséhez, azaz az öntözés jelentőségének felismeréséhez.

Az illegális vízhasználatok száma egyértelműen növekedik mind a települési, mind a területi vízgazdálkodás vonatkozásában. A növekedés alapvetően arra vezethető vissza, hogy a vízszolgáltatások esetlegesen feltűnően aránytalan, magas árai a termékek árában nem minden esetben térülnek meg. A többnyire felszín alatti vizekre telepített, engedély nélküli vízkivételek negatív hatásait két pontban összegzi a MTA Stratégia: egyrészt az ilyen illegális vízhasználatok sértik más vízhasználók érdekeit, másrészt nem összeegyeztethetők az okszerű vízkészlet-gazdálkodás szigorodó követelményeivel.¹¹⁸ Álláspontom szerint további negatív hatás, hogy a vízkészletek csökkenését idézik elő, méghozzá a vízügyi igazgatási szervek tudomása nélkül, így a

¹¹⁷ Nemzeti Vízstratégia: 8. p.

¹¹⁸ MTA Stratégia: 239. p.

szervek vízkészletekre vonatkozó adatai hiányosak, pontatlanok illetve megtévesztőek lehetnek.

5. Befejezés

„A világ és Magyarország vízgazdálkodása az útkeresés időszakát éli.”¹¹⁹ Varga Miklós e gondolatát hűen tükrözi dolgozatom, melynek összefoglalásaként elmondható, hogy a Víz Keretirányelv a vízszolgáltatások költségei megtérülésének előírásával jelentős lépést tett a vízkészletek jövő generációk számára való megőrzésének, megóvásának biztosítása felé, ugyanis hatékony és pazarlástól mentes vízhasználatra ösztönzi bizonyos vízszolgáltatások felhasználóit. Annak ellenére, hogy kötelező erejű uniós jogi aktusról van szó, jelenleg számos olyan tagállamról beszélhetünk, amelyek nem tettek eleget az egyes rendelkezések maradéktalan végrehajtásának. A dolgozomban a magyar szabályozás alapvető hiányosságaira kívántam rámutatni az mezőgazdasági célú vízszolgáltatások egyik típusa, az öntözés területén.

Dolgozatom releváns fejezeteiből kitűnik, hogy elindult egy folyamat a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Kormányrendelet tervezet megalkotásával, amely alapvetően a pénzügyi költségek megtérülésére helyezi a hangsúlyt. Tehát megállapítható, hogy a kormányrendeleti szabályozás tervezete elsődlegesen a gazdasági szempontokat veszi figyelembe és a környezeti szempontok érvényre juttatása nem képezi a tárgyát a mezőgazdasági célú vízszolgáltatás árpolitikájára vonatkozó szabályozásnak.

A költségmegtérülés elvének elemzése során kiemelésre került az ún. készletköltségek megtérülésének a kérdésköre, amelyhez kapcsolódóan megfogalmaztam, hogy az öntözés területén is érvényre kell juttatni az uniós előírások maradéktalan végrehajtása érdekében. Véleményem szerint az érvényre juttatás eszköze a vízkészletjárulék fizetési kötelezettség mezőgazdasági öntözésre történő kiterjesztése.

Álláspontom szerint amennyiben elfogadásra kerül a tervezet, a folyamatot megnehezít(het)i az öntözést ellátó vízellátásmények változatos tulajdonosi, illetve a kezelői jogokat ellátó köre, tehát mindenképpen javasolt egységes jogszabályban tisztázni a kapcsolódó jogokat és köteleességeket, valamint a felelősségi kérdéseket is. A dolgozatom továbbá rávilágít arra, hogy a tárgyalt problémák megoldásának kulcsfontosságú eleme az állami szerepvállalás jelenlegi mértékének növelése, mely

¹¹⁹ Varga Miklós, nyugalmazott Vízügyi államtitkár Célkeresztben a vízgazdálkodás változások és korszerűsítési folyamatok című Konferencián elhangzott előadása. http://napok.georgikon.hu/cikkadatbazis-2012-2013/doc_view/85-kolossvary-gabor-saringer-kenyeres-dora-celkeresztben-a-vizgazdalkodas 2014.03.01.

szerepvállalás egyaránt megnyilvánulhat finansziális támogatásban, továbbá jogszabályi háttér biztosításában.

Dolgozatomban alapvetően arra kívántam rámutatni, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatások költségmegtérülése biztosításának folyamata alapvetően jó irányba halad, ugyanakkor számos hiányosság uralkodik a jogi szabályozás területén, melyek mihamarabbi felismerésére és orvoslására van szükség a vízkészlet- gazdálkodás fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében.

A bevezető részben említettem, hogy a téma tágabb továbbfejlesztésének lehetséges irányait a dolgozatomban befejező részében összegzem. A dolgozatomban alapvetően a vízügyi igazgatóságokra helyeztem a hangsúlyt, azonban az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek által ellátott feladatok is kapcsolódnak az általam feldolgozott témához, különösen az illegális vízhasználat, az ellenőrzési, valamint az engedélyeztetési eljárás vonatkozásában. Egy hosszabb terjedelmű dolgozatnak további fejezeteit képezhetné Magyarország és az Unió más tagállamának összevetése a költségmegtérülés elvének végrehajtása vonatkozásában, továbbá az öntözést ellátó csatornák korszerűsítéséhez, fejlesztéséhez nyújtott uniós támogatások kérdésköre, valamint ezen létesítmények karbantartáshoz, illetve a felújításhoz kapcsolódó, egyre több régióban elterjedt közmunkaprogram.

Irodalomjegyzék

- 1) A Duna-vízgyűjtő magyarországi része Vízyűjtő-gazdálkodási Terv. Közreadja: Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, 2010. április
- 2) Bándi Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában.* NFFT Műhelytanulmányok 6., Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Budapest, 2011,
- 3) Bándi Gyula: *Környezetjog.* Szent István Társulat, Budapest, 2011
- 4) Bányai Orsolya: Fenntartható fejlődés? In: Bándi Gyula – Berki A. – Kiss Cs. (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról.* EMLA Egyesület, Budapest, 2008
- 5) Belényesi Pál: *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében.* Gazdaság és Jog, 2011/4, 20-24. p.
- 6) Belényesi Pál: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében.* PhD értekezés, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2013
- 7) C-525/12 sz. ügy, Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 26/35-36. p.
- 8) Csák Csilla: *Környezetjog I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből.* Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008
- 9) Európai Bizottság: Environment: Commission refers Germany to Court over incomplete cost recovery for water services - IP/12/536, 2012
- 10) Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága: *WISE (Water Information System for Europe) I. Vízügyi Jegyzet: Összefogás Európa közös vizeiért: Koordináció a nemzetközi vízgyűjtő kerületekben.* 2008
- 11) Fodor László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011.* Budapest-Pécs, 2012, PPKE JÁK – PTE ÁJK
- 12) Fodor László: *A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében.* Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, 2013. Tomus XXXI, 329-345. p.

- 13) Greksza Veronika – Szabó Marcel (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. Studia Europaea 2013 Jurisprudentia et Practica 4, PTE ÁJK Európa Központ, Pécs, 2013
- 14) JNO: 258/2011. sz. állásfoglalás az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről. Budapest, 2011. április 25.
- 15) Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013
- 16) Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: *Környezetjog II. kötet. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010
- 17) Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2025. Forrás (2013.10.16.): www.kvvm.hu/cimg/documents/nes080214.pdf
- 18) Nemzeti Környezetvédelmi Program 2009-2014. 96/2009. (XII.9.) Ogy. határozat melléklete
- 19) *Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag)*. Készítette: a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. március
- 20) *Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító ágazati stratégia)*. (A továbbiakban: Nemzeti Vízstratégia) Készítette: a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. november
- 21) Osztovits András (szerk.) : *EU-jog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012
- 22) ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (készítette: Hartwig Lászlóné – Kovácsné Molnár Gyöngyi – Marossy Zoltán – Rákosi Judit): *A vízhasználatok bemutatása és gazdasági jellemzése a részvízgyűjtőkön és a mintaterületen*
- 23) ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Hartwig Lászlóné- Rákosi Judit): 4/2. FÜGGELÉK *Vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítése. Vízhasználatok gazdasági elemzése*. Budapest, 2009

- 24) ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (készítette: Marossy Zoltán-Kovácsné Molnár Gyöngyi- Rákosi Judit-Koskovics Éva-Burger Ferenc - Rabóczki Laura-Tóth Klára-Ungvári Gábor): *Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez. A vízszolgáltatásokkal kapcsolatosan fennálló költségviszonyok és a ráfordítások értékelése, a költségek megtérülési szintjének vizsgálata, a helyzet kritikai elemzése és a fejlesztésre vonatkozó javaslatok kidolgozása*
- 25) ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Rákosi Judit): *Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez: A költségmegtérülés értelmezése, jelenlegi helyzete és érvényesülését szolgáló megvalósult intézkedések.* Budapest, 2009
- 26) ÖKO Zrt. vezette Konzorcium (Készítette: Ungvári Gábor): *Háttéranyag a VGT 7. fejezetéhez. 7-8. háttéranyag. Javaslat a gazdaságsszabályozási eszközök VKI célt szolgáló továbbfejlesztéséről. A gazdaságsszabályozási eszközökről szóló javaslatok összefoglalása.* Budapest, 2009
- 27) Polyák Ferenc: *Az öntözés fontossága, szükségessége, gyakorlata.* Agrárágazat, 2008. (9. évf.) 5. sz., 74- 76. p.
- 28) Raisz Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012. 151-159. p.
- 29) Raisz Anikó: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében - Kincs, ami nincs? In: Raisz Anikó (szerk.) *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 149- 160. p.
- 30) Somlyódi László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok.* Köztisztületi Stratégiai Programok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2011
- 31) Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája. Elemzés a jogi szabályozás és a magyar kihívások tükrében. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica.* Tomus XXXI., 2013, 475- 497. p
- 32) Szilágyi János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013
- 33) Vermes László (szerk.): *Vízgazdálkodás mezőgazdasági, kertész-, tájépítész- és erdőmérnök- hallgatók részére.* Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 1997

- 34) World Water Assessment Programme: *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), *Knowledge Base* (II. kötet) and *Facing the Challenges* (III. kötet). The United Nations World Water Development Report 4. Párizs, 2012, UNESCO
- 35) Working Group 2.6 – WATECO: *Guidance Document No 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003

Felhasznált jogszabályok

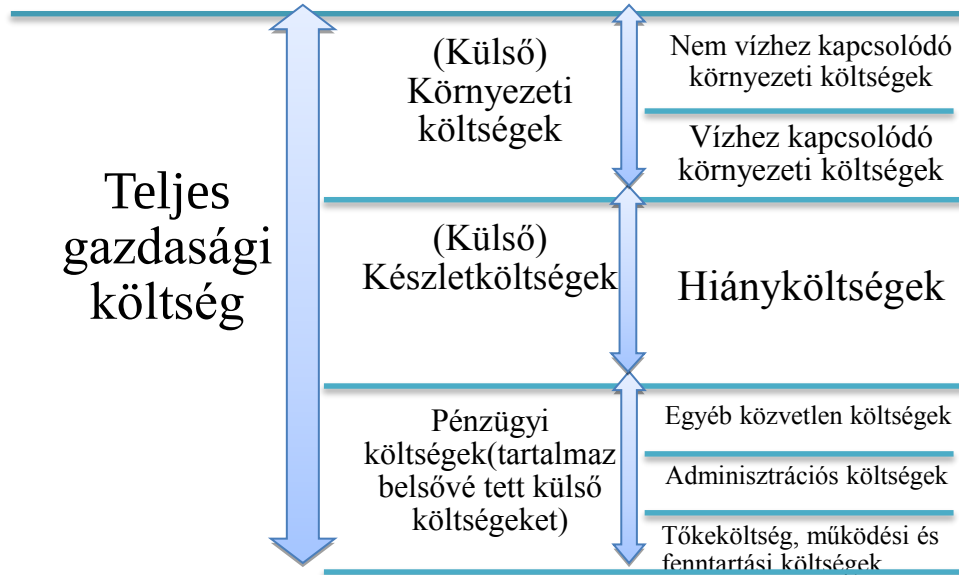
- 1) Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 2) A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK az európai parlamenti és a tanácsi irányelv
- 3) 1937. évi XX. törvénycikk
- 4) 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 5) 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
- 6) 2009. évi CXLIV. törvény a víztársulatokról
- 7) 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 8) 2012. évi CCXIII. törvény az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról
- 9) 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól
- 10) 1042/2012. (II.23.) Korm. határozat Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről
- 11) 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelete a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
- 12) 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelet a mezőgazdasági vízszolgáltató művek üzemeltetéséről
- 13) VM/JF/75/2013. számú előterjesztés 1. melléklete tartalmazza a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló Korm. rendelet tervezetét

Internetes hivatkozások

- 1) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF>
- 2) <http://www.euvki.hu/>
- 3) <http://www.euvki.hu/content/euvki/006.html>
- 4) http://index.hu/tudomany/2013/02/13/veszesen_fogy_a_kozel-keleti_edesvizkeszlet/
- 5) <http://www.farmit.hu/hirek/szantofold/2013/09/27/hamarosan-letrejohet-nemzeti-ontozesi-ugynokseg>
- 6) <http://www.farmit.hu/hirek/2012/08/11/mezogazdasag-helye-nemzetgazdasagban-1995-2011>
- 7) http://www.haki.hu/index.cgi?rx=&nyelv=hu&item=&searchwords2=&menuparam4=38&menuparam_4=44&type_=4
- 8) http://www.haki.hu/tartalom/090901mgvizhaszn/01_Graf_Jozsef.pdf
- 9) <http://www.kormany.hu/download/7/0a/90000/Aszalystrategia.pdf>
- 10) <http://www.kormany.hu/hu>
- 11) <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/környezetügyért-felelős-allamtitkarság/hirek/civilek-tanácskoztak-a-víz-világtalálkozó-előtt>
- 12) <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/környezetügyért-felelős-allamtitkarság/hirek/szeptemberben-kerül-a-kormány-ele-a-nemzeti-vízstratégia>
- 13) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo11.pdf>
- 14) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo12.pdf>
- 15) http://www.met.hu/eghajlat/magyarorszag_eghajlata/altalanos_eghajlati_jellemzes/csapadek/
- 16) http://napok.georgikon.hu/cikkadatbazis-2012-2013/doc_view/85-kolossvary-gabor-saringer-kenyeres-dora-celkeresztben-a-vizgazdalkodas
- 17) <http://vizeink.hu/files/fogalomtar.pdf>
- 18) http://vizeink.hu/files/vizeink.hu_0421_vizkeszletszab_mg.pdf
- 19) <http://www.vkj.hu/index.php>

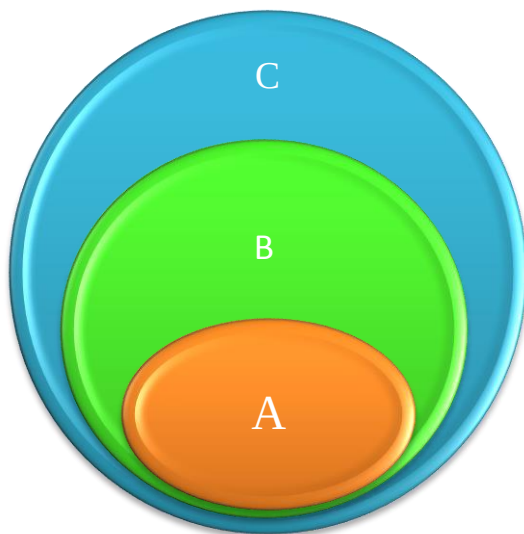
Mellékletek

1. számú melléklet



Working Group 2.6 – WATECO: Guidance Document No 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive (a továbbiakban: WATECO-dokumentum). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 117.p. alapján készített ábra

2. számú melléklet



A : Vízszolgáltatások

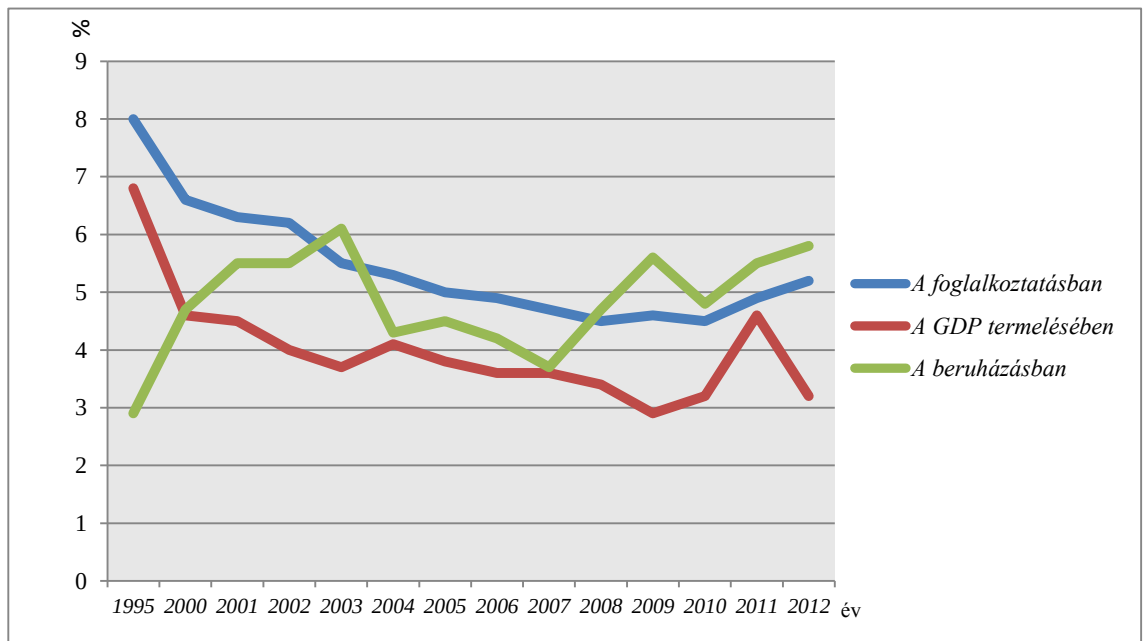
B: Vízhasználatok=Minden olyan tevékenység, mely szignifikáns (jelentős) hatást gyakorol a vizek állapotára

C: Tevékenységek, melyek nincsenek szignifikáns hatással a vizek állapotára

diagram

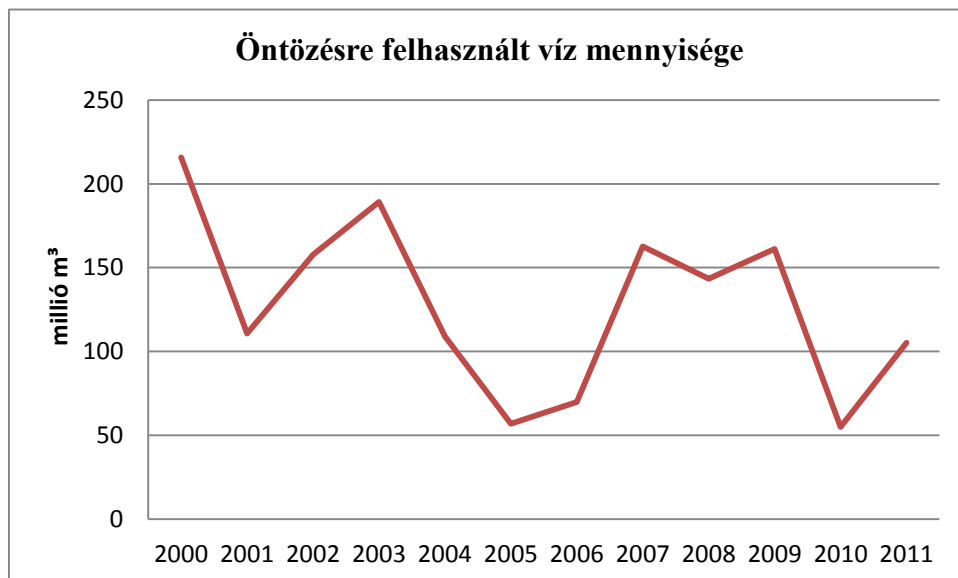
WATECO –dokumentum: 74.p. alapján készített

3. számú melléklet



<http://www.farmit.hu/hirek/2012/08/11/mezogazdasag-helye-nemzetgazdasagban-1995-2011>, valamint a KSH 2012-es adatai alapján készített diagram

4. számú melléklet



Hartwig Lászlóné – Kovácsné Molnár Gyöngyi – Marossy Zoltán – Rákosi Judit: A vízhasználatok bemutatása és gazdasági jellemzése a részvízgyűjtőkön és a mintaterületen, 20. p. alapján készített diagram

5. számú melléklet

<i>Egységárak alakulása</i>	<i>Mezőgazdasági öntözési célú (m³)</i>	<i>Mezőgazdasági halászati hasznosítás (m³)</i>
2009. évi	4 Ft + ÁFA	4 Ft + ÁFA
2010. évi	5 Ft + ÁFA	5 Ft + ÁFA
2011. évi	10 Ft + ÁFA	7 Ft + ÁFA
2012. évi	10,40 Ft + ÁFA	7,30 Ft + ÁFA
2013. évi	11 Ft + ÁFA	7,70 Ft + ÁFA

Az Észak-magyarországi Vízügyi Igazgatóság Vízügyi Igazgatósági és Társulati Osztálya által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján készített táblázat

6. számú melléklet

Anyagköltség	•Nyers- és alapanyagok (fetékek, gyomirtó szerek stb.) •Készen vásárolt alkatrészek (fenntartógépekhez) •Technológiai fűtőanyagok •Technológiai energia (világítás)
Béreköltség	•Közvetlen munkabér (1 havi) •Közvetlen munkabér terhei •Kiegészítő fizetések •Bérpótlékok (rendelkezésre állás)
Egyéb, közvetlenül elszámolható költség	•Gyártási, szolgáltatási külön költség (kaszálógépszállítás) •Értékesítési külön költség
Közvetlen költség	•Szakasztechnológiai általános költség
Szűkített önköltség	•Igazgatósági általános költség (15%) •Teljes önköltségre vetített általános fedezet (5%)
Teljes önköltség	•Teljes önköltség/Átvett vízmennyiség= Vízdíj

Az Észak-magyarországi Vízügyi Igazgatóság Vízügyi Igazgatósági és Társulati Osztálya által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján készített táblázat

7. számú melléklet

Év	Felszíni vízből lekötött (m ³)	Ténylegesen kitermelt (m ³)	Felszín alatti vízből lekötött (m ³)	Ténylegesen kitermelt (m ³)	Összesen (m ³)	Ebből kitermelt (m ³)
2008	5 145 532	760 497	757 317	160 641	5 902 849	921 138
2010	5 704 440	105 643	741 661	255 990	6 446 101	361 633
2011	5 090 151	851 144	738 625	192 739	5 828 776	1 043 883
2012	4 635 443	1 249 388	777 417	395 492	5 412 860	1 644 880

*Az Észak-magyarországi Vízügyi Igazgatóság Vizgazdálkodás- és Vízirajzi Monitoring
Osztálya által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján készített táblázat*