

Jelige: AOL91

Lezárás dátuma: 2014.10.29.

Tartalomjegyzék

<i>Rövidítések jegyzéke</i>	2
1. Bevezető	3
2. A Víz Keretirányelv által előírt költségmegtérülés elvének értelmezése	7
2.1. A költségmegtérülés elvének tartalma	7
2.2. A költségmegtérülés elvének összetevői	8
2.2.1. A pénzügyi költségek megtérülésének kérdésköre	9
2.2.2. A környezeti költségek megtérülése biztosításának eszközei	9
2.2.3. A készletköltségek	11
2.3. A 9. cikk végrehajtásának akadálya, azaz a tagállamok mérlegelési lehetőségei a költségmegtérülés elvének alkalmazása kapcsán	12
2.4. A költségmegtérülés elvének hatálya, különös tekintettel a vízszolgáltatások fogalmával kapcsolatos értelmezési problémákra	13
2.4.1. A vízszolgáltatások és a vízhasználatok fogalma a Víz Keretirányelvben	13
2.4.2. A fogalmak hazai átültetése	15
2.4.3. A fogalmak értelmezése az ECJ esetjogának tükrében	16
2.5. A költségmegtérülés elvére vonatkozó de lege ferenda javaslataim	18
3. A költségmegtérülés elvének érvényesülése a mezőgazdasági öntözés szabályaiban 21	
3.1. Uniós kötelezettség kontra Magyarország mezőgazdasági érdekei	21
3.2. Az öntözési tevékenységre vonatkozó hatályos joganyag ismertetése	23
3.2.1. A mezőgazdasági öntözés fogalmi elhatárolásával kapcsolatosak bemutatása..	23
3.2.2. A mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzési rendjének reformja	24
3.2.3. A költségmegtérülés elvének tartalma és érvényesülése a mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzése vonatkozásában	26
3.2.4. A költségmegtérülési elv végrehajtását hátráltató tényezők	29
4. Összefoglaló	33
<i>Irodalomjegyzék</i>	35
<i>Jogforrások jegyzéke</i>	41
<i>Internetes hivatkozások</i>	42

Rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Jelentés
Bizottság	Európai Bizottság
ECJ	Európai Unió Bírósága
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
Kvt	1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
NÉS	Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia
NVS	Nemzeti Vízstratégia
Nvtv	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Társtv	2009. évi CXLIV. törvény a víztársulatokról
VGT	Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv – a Duna-vízgyűjtő magyarországi része. 2010. április
Vgtv	1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
Víz Keretirányelv, VKI	2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról
VKJ	vízkészletjárulék
Vksztv	2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
WATECO	Working Group 2.6 – WATECO 2003. Guidance Document No1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive
WWAP	Víz Értékelési Világprogram [ENSZ]
115/2014. R.	115/2014. (IV. 3.) Korm. rendelet a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről

1. Bevezető

I. *Antoine de Saint-Exupéry* szavaival élve a víz „nem szükséges az életben, hanem maga az élet”, ugyanis valamennyi élőlény számára nélkülözhetetlen életfeltétel a megfelelő mennyiségű, illetve minőségű édesvíz. A Földet mind a tudományos, mind pedig a köznapin nyelven Kék Bolygónak is szokták nevezni, amely alapvetően a Föld felszínének mintegy háromnegyedét borító vízmennyiségre vezethető vissza. Azonban a rendelkezésre álló vízkészletnek csupán töredéke használható fel közvetlenül az emberiség szükségleteinek fedezésére. A becslések szerint százalékos arányban kifejezve bolygónk vízkészletének mintegy 96,5%-a sósvíz¹, és csak 2,5%-a édesvíz², mely azonban vészesen fogy.³

A víz tehát esszenciális jelentőségű környezeti elem⁴ az individuum számára, illetve a társadalom fennmaradásához és fejlődéséhez is nélkülözhetetlen természeti erőforrás⁵. Ugyanakkor napjainkban a Föld vízádói egyre nagyobb terhelésnek vannak kitéve, mivel minden egyes felhasználási területen folyamatosan növekszik az igény a megfelelő mennyiségű, illetve minőségű víz iránt. Az emberiséget egyre nagyobb kihívások elé állítja a víz véges volta⁶, továbbá az a tény, hogy lényegében a jelenlegi vízkészlet fog az elkövetkező nemzedékek számára is rendelkezésre állni. A ma emberének tekintettel kell lennie a jövő generációinak szükségleteire, tehát jelen helyzetben kell erőfeszítéseket tenni a felszíni és a felszín alatti vizek megóvásáért, állapotuk javításáért. Ez a törekvés nem más, mint a *fenntartható fejlődés*⁷ koncepciójának megjelenése a vízgazdálkodás területén.

¹A tengerek, óceánok vize ún. sótalanítási eljárást követően válik felhasználhatóvá, azonban ez az eljárás óriási költségekkel jár.

²Ugyanakkor ezen édesvíz kb. 70%-a az antarktiszi, illetve a grönlandi gleccserekben és jégsapkákban tárolódik, közel 30%-a pedig felszín alatti víz. WWAP 2003, 67-68. p.

³Példaként említhető, hogy a NASA műholdfelvételei által mért adatok arra döbentették rá az emberiséget, hogy a Közel-Keleten annyi édesvíz 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.)

⁴A környezeti elem magyar jogszabályi meghatározása kapcsán lásd Kvt 4. § 1. pontját: „a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői”.

⁵Kvt 4. § 3. pontja értelmében „természeti erőforrás a - mesterséges környezet kivételével - társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemek vagy azok egyes összetevői”. Gazdaságtudományi megközelítésben „természeti erőforrásnak tekintjük egy társadalom számára ingyenesen rendelkezésre álló mindazon természetes eredetű anyagi javakat és jelenségeket, amelyek az adott társadalom fennmaradásához nélkülözhetetlenek és közvetlenül vagy közvetve gazdasági jelentőséggel bírnak”. Kajati 2011, 2-3. p.

⁶„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”. Szilágyi 2013, 15. p.

Természetesen nem csak a víz véges volta jelent problémát, hanem egyenlőtlen eloszlása is. Napjainkban hozzávetőlegesen a világ népességének egytizede (748 millió ember) nem jut megfelelő minőségű vízhez. WHO/UNICEF 2014, 6. p.

⁷„A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” Az ENSZ által életre hívott Brundtland-Bizottság 1987-ben készült Közös Jövők c. jelentése alapján. Magyar szabályozásban található fogalom: Kvt 4. §

A fent említettek következtében napjainkra szinte minden államban stratégiai kérdéssé vált a vízkészlettel való gazdálkodás.⁸ Ennek megfelelően a víz védelme a nemzetközi, az európai és a hazai jogban is részletesen szabályozott témakör.⁹

II. Az EU már korábban felismerte a jelenkori cselekvés szükségességét, így a vizek védelmére vonatkozóan több uniós jogszabály is született, többnyire irányelvi formában.¹⁰ Dolgozatom szempontjából az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által 2000. október 23-án elfogadott¹¹ Víz Keretirányelv¹² bír relevanciával, amely számos tekintetben eltér a vízvédelemre vonatkozó korábbi uniós joganyagtól.¹³

A Víz Keretirányelv – mely az egyetlen szupranacionális vízgazdálkodási megállapodás a világon¹⁴ – legfőbb célja a felszíni és felszín alatti víztestek jó állapotának¹⁵ elérése (bizonyos tagállamok esetén a vizek állapotának fenntartása¹⁶) 2015-re¹⁷. Ugyanakkor az EU különböző szervei által készített jelentések, illetve értékelések alapján megállapítható, hogy ezen

29. pont. A magyar jogtudomány kapcsán v.ö. Bándi Gyula 2011; Bányai 2008, 2-8. p.; Horváth – Schmidt 2012, 77-95. p.; Olajos 2008, 12-16. p.; Pánovics 2011, 120. p.; Szabó 2012.

⁸Kiemelném, hogy Magyarország Alaptörvénye különös hangsúlyt fektet mind a felszíni, mind pedig a felszín alatti vizek védelmére. A P) cikk vízzel kapcsolatos rendelkezéseinek elemzéséről lásd különösen Raisz 2012, 151-159. p.; Greksza – Szabó 2013, 2-15., 34-48., 68-114. p.; Fodor 2013b, 329-345. p.

⁹Miklós 2011, 75. p.

¹⁰Az elsődleges uniós jogforrásokról (az alapító szerződésekről, illetve azok módosításairól) összefoglalóan elmondható, hogy nem kifejezetten egy környezeti elemre fókuszálnak, hanem általában magára a környezetre. Az irányelvek uniós jogforrási természetéről lásd bővebben Osztovits 2012, 178-180. p.

Szilágyi János Ede az uniós vízvédelmi jog jelenleg hatályos kereteinek kialakulását négy lépésben jelöli meg, melyek bizonyos irányelvek megalkotásához kötődnek. Szilágyi 2013, 115. p.

¹¹A Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (továbbiakban: Víz Keretirányelv, VKI) HL L 327., 2000.12.22., 1. p. A VKI létrehozásának körülményeit a Preambulumának (2)-(10) bekezdése tartalmazza.

¹²A környezetjogi irányelvek gyakorta ún. keretirányelvek, melyek kevesebb részletszabályt tartalmaznak, így nagyobb szabadságot biztosítanak a tagállamoknak. Nagy – Olajos – Raisz – Szilágyi 2010, 64. p.

A VKI csak a felszíni és felszín alatti vizek állapotának javításához szükséges szabályozás kereteit határozza meg, tehát a keretirányelv előnyös tulajdonsága, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára azok földrajzi, természeti, gazdasági, illetve társadalmi sajátosságainak figyelembe vételét és az ezekhez mért legjobb megoldás bevezetését.

¹³Azonban jelen dolgozatnak nem célja a Víz Keretirányelv részletes elemzése. A VKI-ről lásd bővebben Szilágyi 2013, 133-144. p.; Szilágyi 2012, 580-592. p.; Farkas Csamangó 2003; Kurucz 2002, 253-381, 423-425. p.; Miklós 2011, 75-81. p.

¹⁴WWAP 2012, 9. p.

¹⁵VKI 4. cikk (1). Természetesen a célként megfogalmazott jó állapot eltérő fogalmakat takar a különböző jellegű víztípusoknál, melyekre vonatkozóan a VKI 2. cikke, továbbá az V., VIII., IX. mellékletei tartalmaznak előírásokat. Vízfolyások és állóvizek esetén a jó ökológiai és kémiai állapot vagy potenciál, a felszín alatti vizeknél a jó kémiai és mennyiségi állapot elérése a cél 2015-ig. VGT 1. p.

¹⁶Az 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. VKI Preambulum (26).

¹⁷Ugyanakkor a 2015-ös határidő csupán főszabálynak tekinthető, hiszen a VKI többirányú felmentést ad a tagállamok számára. A 2015-ös határidő a VKI által meghatározott mentességek megalapozott indoklásával 2021-re, illetve 2027-re kitolható (azonban a VKI nem rendelkezik arról, hogy mi történik abban az esetben, ha 2027-ig nem teljesül a jó állapot). Az irányelv által biztosított mentességeknek különböző formái és indokai vannak, melyekről részletesen lásd VGT 6-1. melléklet: Mentességek indoklása útmutató. Elérhető: http://vizeink.hu/files2/6_1_melleklet_mentessegek_indoklasi.pdf (2014. 09.08.)

célkitűzés valószínűleg az Unió területén található vízadók kb. 53 %-nál fog teljesülni 2015-re.¹⁸

A cél elérését többek között a rendelkezésre álló vízkészleteket meghaladó mértékű vízhasználat veszélyezteti, ugyanis nem pusztán a víz minősége, hanem a mennyisége is hatással van az ún. jó állapotra.¹⁹ A VKI a fenntartható vízhasználatot elsődlegesen a hatékony, pazarlástól mentes felhasználásra ösztönző költségmegtérülés elvének előírásával kívánja elérni. Ugyanakkor a költségmegtérülés elvének tagállami biztosítása rendkívül neuralgikus pontja a Víz Keretirányelv végrehajtásának, ugyanis a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy nem minden tagállamban és a vizet nagy mennyiségben felhasználó ágazatban alkalmaznak a VKI előírásainak megfelelő, ösztönző és áttekinthető vízárzási politikát.²⁰

III. Kutatásom elsődleges célja azon kérdés megválaszolása, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatások körébe tartozó öntözésre²¹ vonatkozó magyar joganyag megfelel-e a költségmegtérülési elv biztosításával kapcsolatos uniós előírásoknak. Témaválasztásomat alapvetően az Európai Bizottság jelentése motiválta, amely megállapította, hogy a költségmegtérülés kisebb-nagyobb mértékben megvalósulni látszik a lakossági és az ipari vízfelhasználás során, azonban a mezőgazdaság területén sok esetben csak részben kell megfizetni a vízkivételt.²² Ezen az állapoton változtatni kell, ugyanis a mezőgazdasági szektor több szempontból is jelentős hatást gyakorol mind a felszíni, mind pedig a felszín alatti víztestek állapotára.²³

IV. Mindezek alapján dolgozatom első részében a Víz Keretirányelv 9. cikkének elemzését, valamint a végrehajtása során fellelhető nehézségek bemutatását kísérem meg. A 9. cikk rendelkezéseinek értékelését követően de lege ferenda javaslatokat fogalmazok meg a Víz Keretirányelv 2019-ben esedékes felülvizsgálatára²⁴ tekintettel. A javaslatok megfogalmazása során alapvetően arra fókuszáltam, hogy milyen módosítások révén érhető el a költségmegtérülés elvének teljes körű végrehajtása, ugyanis álláspontom szerint ezen elv implementálásának jelenlegi szintje, illetve a tagállamok később tárgyalt ellenállása végső soron ahhoz vezet(het), hogy Víz Keretirányelv által képviselt vízgazdálkodási eszme kiüresedik.

¹⁸COM(2012) 673, 3. p.

¹⁹A VKI is kiemeli, hogy a mennyiség szabályozása kiegészítő elem a jó vízminőség biztosításában, ezért ki kell dolgozni a jó vízminőség biztosítását szolgáló mennyiségre vonatkozó intézkedéseket is. VKI Preambulum (19).

²⁰COM(2012) 673, 11. p.

²¹A joganyaggal kapcsolatos fogalmak magyarázatát a 3.2.1. fejezet során ismertetem.

²²COM(2012) 670, 11. p.

²³A mezőgazdaság hatásairól lásd bővebben Aylward – Bartram – Popp – Vapnek 2009, 247-284. p.

²⁴VKI 19. cikk (2).

Dolgozatom második részében bemutatom és értékelem a mezőgazdasági vízszolgáltatásokra, azon belül is az öntözésre vonatkozó rendkívül szerteágazó szabályanyagot, valamint feltárom a VKI követelményei ellenére továbbra is jelenlévő problémákat a lehetséges megoldások de lege ferenda javaslatok formájában történő felvázolásával egyetemben. Értékelő megállapításaim, illetve javaslataim megfogalmazása során elsődlegesen alkalmazott kutatási módszerek a következők: interdiszciplináris módszer, valamint a történeti kutatás módszere.

IV. Az általam előírányzott kérdésre adott válasz kardinális jelentőségű, hiszen a Bizottság már korábban jelezte, hogy komolyabb hiányosságok tapasztalhatók a VKI előírásainak magyar végrehajtása kapcsán.²⁵ Továbbá rendkívül időszerű e terület jogi szempontú vizsgálata, hiszen a VKI első hatéves tervezési időszaka hamarosan lezárul és 2016-tól kezdődik a következő tervezési ciklus²⁶, melyre való felkészülés során Magyarországnak különös hangsúlyt kell fektetnie a hiányosságok kiküszöbölésére.

²⁵Lásd bővebben SWD(2012) 379, 3. p.

²⁶A második VGT-t 2015.12.22-ig kell elkészíteni; lásd *A Vízyűjtő-gazdálkodási terv felülvizsgálatának ütemterve és munkaprogramja 2013-2015,* Vitaanyag.
http://www.vizeink.hu/files/VGT2_utemterv_munkaprogram%20vitaanyag.pdf (2014.10.18.)

2. A Víz Keretirányelv által előírt költségmegtérülés elvének értelmezése

A VKI értelmében „a víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell”²⁷. Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól a tényről, hogy a víz nem csak társadalmi, környezeti, hanem gazdasági értéket is hordoz.²⁸

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a költségmegtérülés elve nem a VKI rendszerében jelent meg először, számos nemzetközi egyezmény keretében fellelhető.²⁹

A VKI létrehozását célzó 1997-es jogalkotási javaslatában a Bizottság a költségek teljes megtérülésén alapuló megközelítést vázolt fel, ugyanis felismerte, hogy a felszíni, illetve a felszín alatti vízkivétel, fogyasztás, valamint a felszíni vizekbe történő szennyezőanyag-kibocsátás egyaránt olyan tevékenységek, melyek jelentős mértékben károsíthatják a környezetet, amennyiben nem vonják ellenőrzés, illetve megfelelő szabályozás alá.³⁰ Mindezek alapján a Bizottság a költségek teljes megtérülését hangsúlyozta, abban az értelemben, hogy valamennyi vízszolgáltatás valamennyi költségének teljes egészében meg kell térülnie, minden egyes gazdasági szektor összes felhasználójának számításba vételével.³¹ Ezzel szemben az Európai Unió Tanácsa nem ezt az álláspontot képviselte³², így az irányelv végleges szövegébe már nem a Bizottság eredeti javaslata került.

2.1. A költségmegtérülés elvének tartalma

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. Először is a tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő készletet biztosítson a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják. A vízkészletek hatékony felhasználásának elősegítése egyúttal hozzájárul a VKI célkitűzéseinek eléréséhez.

²⁷VKI Preambulum (1).

²⁸Ehhez kapcsolódóan lásd Hildering koncepcióját, mely megkülönbözteti a vizet, mint társadalmi jószágot; a vizet, mint gazdasági jószágot; valamint a vizet, mint környezeti jószágot. Hildering 2004, 73-140. p.

Egyébiránt a víz gazdasági értékét hangsúlyozta a 1992. január 26. és 31. között Dublinban megrendezett konferencián elfogadott a vízről és fenntartható fejlődésről szóló Dublini Nyilatkozat negyedik alapelve, mely szerint „a víznek annak felhasználása során van egy gazdasági értéke, ennek megfelelően a vizet el kell ismerni gazdasági áruként”. ENSZ: *Dublin Statement on water and sustainable development*, www.un-documents.net/h2o-dub.htm (2014. 09. 08.); A víz gazdasági értékéről lásd különösen Young 2005.

²⁹Lásd bővebben Mader, 8-10. p.

³⁰COM(97) 49, 16. p.

³¹COM(97) 49 21. p., 39. p.

³²Common Position (EC) No 41/1999 of 22 October 1999, 9. cikk.

Másodsorban az egyes tagállamoknak biztosítaniuk kell a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez, legalább ipari, mezőgazdasági és háztartási bontásban. Mindezeket a VKI III. mellékletében rögzített gazdasági elemzések alapján, valamint a 'szennyező fizet' elv figyelembevételével kell megvalósítani.³³

A költségmegtérülés elvére vonatkozó előírás tagállami végrehajtása alapintézkedésnek³⁴ minősül a Víz Keretirányelv által meghatározott, a vizek jó ökológiai állapotának eléréséhez szükséges intézkedési program szerkezetén belül. Tehát a 9. cikk alapján 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 környezetjogi alapelvként is megjelenő 'szennyező fizet' elv³⁵ betartását.

2.2. A költségmegtérülés elvének összetevői

A VKI 9. cikkének (1) bekezdése a költségmegtérülési elv tartalmára vonatkozóan úgy fogalmaz, hogy „a tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket”.

Ezen rendelkezés alapján a vonatkozó szakirodalom az elv összetevőjeként három költségelemet nevez meg. A vízszolgáltatás teljes gazdasági költsége alapvetően két részre tagolódik. Egyrészt tartalmazza a pénzügyi költségeket, illetőleg az ún. külső költségeket, mely utóbbinak két fajtáját különböztethetjük meg: a környezeti költségeket, valamint a készletköltségeket.³⁶

³³VKI 9. cikk (1).

³⁴VKI 11. cikk (3) b) pont. A VKI értelmében ugyanis minden tagállami intézkedési program tartalmaz alapintézkedéseket, illetve ahol szükséges, kiegészítő intézkedéseket is. VKI 11. cikk (2). Az alapintézkedések köréről lásd részletesen VGT 8-1. melléklet: Alap- és további alapintézkedések részletes ismertetése. Elérhető: http://vizeink.hu/files2/8_1_melleklet_alapintezkedesek.pdf (2014.09.08.)

³⁵Az 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. Az elv a felelősség elvének átfogóbb kategóriát jelent, ugyanis nem pusztán a jogellenes magatartásokra terjed ki, de magában foglalja a jogszerű tevékenységeket is és az azok kapcsán igénybe vehető gazdasági szabályozást is. Fodor 2014, 90. p. V.ö. Bándi 1994, 136-162. p.; Belényesi 2011, 20-24. p.; Csák 2011, 31-45. p.; Fodor 2013a, 89-103. p.; Szilágyi 2007, 215-224. p.

Az Alaptörvény XXI. cikkének (2) bekezdése is rögzíti, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. *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. Fülöp 2011, 3. p. Az Alaptörvény e rendelkezésével kapcsolatos kritikát lásd Horváth – Pánovics 2011, 87-88. p.

³⁶WATECO 117. p.

2.2.1. A pénzügyi költségek megtérülésének kérdésköre

A VGT háttéranyaga kiemeli, hogy a nyugat-európai országokban a VKI követelményeivel kapcsolatos elemzések, vizsgálatok többnyire a környezeti és a készletköltségekre koncentrálnak, azonban Magyarország esetében a pénzügyi költségmegtérülés érvényesítése az elsődleges és közvetlen feladat.³⁷

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 költségek).
- 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 indulási költségek, jogi díjak).
 - b) Másrészt az ún. értékcsökkenésből, mely értékcsökkenési leírás megmutatja az éves költséget a meglévő vagyontárgyak jövőbeni 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.
- 4.) Az *adminisztratív 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.³⁸

2.2.2. A környezeti költségek megtérülése biztosításának eszközei

A pénzügyi költségekhez képest a külső költségek fogalmi meghatározása komplexebb feladat. A környezeti költség „azon károkat jelenti, amit az egyes vízhasználatok okoznak a vízi

³⁷Marossy – Kovácsné – Rákosi – Koskovics – Burger – Rabóczki – Tóth – Ungvári 2009, 21. p.

³⁸WATECO 118. p.

környezetben és az ökoszisztémának, valamint a vízhasználóknak³⁹. A környezeti költségeken belül megkülönböztethetünk vízhez kapcsolódó, illetve nem vízhez kapcsolódó környezeti költségeket.⁴⁰

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 környezeti költség minden olyan intézkedés költsége, ami a jelenlegi helyzetből kiindulva a környezeti célok, azaz a vizek jó állapotának az elérését szolgálja. Ez a környezeti költség akkor lesz nulla, ha a célok teljesülnek. Ebből az következik, hogy 2015 után a környezeti költség egyfajta büntetése a környezeti célok nem teljesülésének.⁴¹

A magyar szabályozás a környezeti költségek négy fajtát vezette be a vízhasználatok területén: a vízterhelési díjat, a talajterhelési díjat, a vízszennyezési bírságot, valamint a csatornabírságot.

A vízterhelési, valamint a talajterhelési díj a környezetterhelési díjak⁴² csoportjába tartozik. Ezzel szemben a csatornabírságot, illetve a vízszennyezési bírságot a 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szabályozza. A vízszennyezési bírság és a csatornabírság komoly mértékben ösztönzi a szennyezőket a szennyezés-csökkentő intézkedések megvalósítására.⁴³

A környezeti költségek bevezetése lényegében a 'szennyező fizet' elv érvényre juttatását jelenti. A VGT gazdaságsszabályozási eszközökről szóló háttéranyaga úgy fogalmaz, hogy Magyarország a minimálisan elvárt uniós követelményeknek megfelelően alkalmazza az elvet, tehát nem javasolt a környezetterhelési díjak rendszerében radikális változtatást végrehajtani, ugyanakkor több javaslat is megfogalmazódott a környezeti költségeket illetően, különösen a VGT készítésének idején keletkezett tanulmányokban.⁴⁴

³⁹Marossy – Kovácsné – Rákosi – Koskovics – Burger – Rabóczki – Tóth – Ungvári 2009, 23. p.

⁴⁰WATECO 118. p.

⁴¹Marossy – Kovácsné – Rákosi – Koskovics – Burger – Rabóczki – Tóth – Ungvári 2009, 23. p.

⁴²Kvt 59- 60. §. Egyébiránt a 2003. évi LXXXIX. törvény tartalmazza a levegőterhelési, a talajterhelési, valamint a vízterhelési díjakra vonatkozó részletes szabályanyagot. A környezetterhelési díj elemzéséről lásd bővebben Nagy 2013, 180-187. p.

⁴³Hartwig – Rákosi 2009, 15-16. p.

⁴⁴Lásd bővebben Ungvári 2009, 9. p.; Marossy – Kovácsné – Rákosi – Koskovics – Burger – Rabóczki – Tóth – Ungvári 2009, 8-9. p.

2.2.3. A készletköltségek

A készletköltség – vagy más néven erőforrás költség – „azon elszalasztott lehetőségek költsége, amelyet más használatok viselnek a készleteknek a természetes visszapótlódásnál nagyobb mértékű kimerülése következtében (vagyis összefüggésben van a túlzott vízkivétellel)”.⁴⁵ Egyszerűbben megfogalmazva a készletköltség nem más, mint a készletek szükségessége esetén, a jelenlegi használatnál jövedelmezőbb vízfelhasználás megghiúsulásából fakadó veszteség értéke. A készletköltséggel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy bizonytalanul becsülhető, ugyanis nem lehet egyértelműen meghatározni, hogy mekkora lehet az ilyen alternatív használatok összessége.⁴⁶

Hazai viszonyok között a készletköltségnek a vízszolgáltatások árába történő integrálása a VKJ útján valósul meg.⁴⁷ A VKJ kapcsán alapvetően a járulékfizetési kötelezettség alóli mentességek körével foglalkozom részletesebben. A mentességeknek két kategóriája különböztethető meg: a vízhasználói mentesség⁴⁸ és az üzemi fogyasztási mentesség⁴⁹, tehát adóalanyonként differenciál a jogalkotó. A vízhasználói mentességen belül további két kategória különböztethető meg: az automatikus, illetve a kérelemre biztosított mentességek köre.⁵⁰

Mindezek alapján megállapítható, hogy a járulékkal kapcsolatos mentességek rendkívül széles köre biztosított, amely alapvetően arra vezethető vissza, hogy Magyarország ezidáig nem szembesült nagymértékű vízhiánnyal.⁵¹ Ehhez kapcsolódóan a VGT háttéranyaga mellett érvel, hogy célszerűbb lenne a jövőben a vízkészletek differenciált igénybevételi korlátainak bevezetése, illetve a differenciált készletelosztási szabályok megalkotása a VKJ rendszerében,

⁴⁵Marossy – Kovácsné – Rákosi – Koskovics – Burger – Rabóczki – Tóth – Ungvári 2009, 24. p.

⁴⁶Rabóczki – Burger, 3. p.

⁴⁷A VKJ-ra vonatkozó szabályokat három jogszabály tartalmazza. A Kvt keretjogszabály, ugyanis a 61.§ (5) kimondja, hogy az igénybevételi járulékfizetési 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 2008, 38. p.

A VKJ-ra vonatkozó részletes szabályokat a Vgtv 15/A.§- 15/E. §- a, míg a járulék kiszámítására vonatkozó szabályokat a 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet tartalmazza. A VKJ elemzéséről lásd bővebben Nagy 2013, 210-213. p.

⁴⁸Vgtv 15/C. § (1)-(3).

⁴⁹Vgtv 15/C. § (4)-(5).

⁵⁰Nagy 2013, 212. p.; Az automatikus mentességek körét a Vgtv 15/C. § (1) a)c)d)e)g)h)i)j)k)l) pontjai szabályozzák. A vízhasználónak a b) és f) pontokban megjelölt mentesség megállapítását az ok bekövetkezésétől számított hatvan napon belül az illetékes vízügyi hatóságtól kell kérnie.

⁵¹A vízhiány azt jelenti, hogy a vízigény meghaladja a fenntartható módon felhasználható vízkészleteket. COM (2007) 414, 2. p.

ti. az ország bizonyos vízkészletei vonatkozásában már tapasztalható, hogy az általában jellemző jó ellátottság nem a készletek végtelenségét jelenti.⁵²

Álláspontom szerint a mentességek biztosítása révén sérül a VKI által előírt költségmegtérülés elve, ugyanis a készletköltségek megtérülését nem minden esetben biztosítja a jelenlegi jogi szabályozás.⁵³ Az öntözési célú vízhasználatához kapcsolódó mentességre részletesebben kitérek dolgozatom későbbi fejezetében.

2.3. A 9. cikk végrehajtásának akadályai, azaz a tagállamok mérlegelési lehetőségei a költségmegtérülés elvének alkalmazása kapcsán

Dolgozatom bevezető részében utaltam arra, hogy nem minden tagállamban és a vizet nagy mennyiségben felhasználó ágazatban alkalmaznak a VKI előírásainak megfelelő, ösztönző és áttekinthető vízárzási politikát. Ezzel kapcsolatban alapvető kérdésként merül fel, hogy milyen okok vezettek ahhoz, hogy 2014-ben még nem beszélhetünk a költségmegtérülési elv teljes körű implementálásáról valamennyi tagállam vonatkozásában, annak ellenére, hogy a 9. cikk 2010-et jelölte meg határidőként. Megállapításom szerint ezen okok alapvetően két nagyobb csoportba sorolhatók. Egyrészt a 9. cikk által biztosított mentesülési lehetőségek, másrészt a VKI vízszolgáltatások, illetve vízhasználatok fogalmára vonatkozó meghatározásával kapcsolatos hiányosságok következménye az elv nem megfelelő végrehajtása.

A 9. cikk széles körű mérlegelési, illetve mentesülési lehetőségeket biztosít a tagállamok számára a költségmegtérülés elvének alkalmazása kapcsán.⁵⁴ A 9. cikk (1) és a (3) bekezdésben rögzített mérlegelési lehetőségekkel egyetértek a tagállamok, illetve az egyes régiók eltérő földrajzi, társadalmi adottságaira tekintettel⁵⁵, ugyanakkor véleményem szerint a (4) bekezdés által biztosított mentesülés meglehetősen tág keretek között mozog.⁵⁶ Szükségesnek tartom a

⁵²Ungvári – Kis – Rákosi Judit 2009, 26. p.

⁵³A VKJ jelenlegi rendszerével kapcsolatos további kritikákról lásd bővebben VGT 266. p.; Somlyódi 2011, 141. p.; Koskovics – Ungvári 2011, 306-307. p.; NVS 2013b, 15-16. p.

⁵⁴A mentességek értelmezése kapcsán vö. VKI 9. cikk (1) utolsó mondata, (3), (4); Rákosi 2009, 9-10. p. Ehhez kapcsolódóan jegyezném meg, hogy nem csupán a költségmegtérülés elvének végrehajtása vonatkozásában beszélhetünk a tagállamok számára biztosított mentességekről, ugyanis a VKI egészével kapcsolatban megfogalmazott kritikák egyike éppen a mentesülések túlzott lehetősége. A jogirodalomban több szerző is amellett érvel, hogy e lehetőségek veszélyeztetik a VKI által kitűzött célok elérését. Lásd többek között: Bell – McGillivray 2008, 594-595. p.; Krämer 2012, 256. p.; Szilágyi 2013, 139-140. p.

⁵⁵Vö. VKI Preambulum (13).

⁵⁶Előirányzom, hogy e rendelkezés kapcsán is felvetődik a vízszolgáltatások, illetve a vízhasználatok fogalmának értelmezési problematikája, ti. a (4) bekezdés a vízhasználatokra vonatkozóan tartalmaz mentesülési lehetőséget. Ugyanakkor a fogalmak olyannyira nem egyértelműek a VKI-ben, hogy a tagállamok lényegében maguk határozhatják meg, hogy milyen tevékenységeket minősítenek vízszolgáltatásnak, illetve vízhasználatnak. A problémával részletesebben a 2.3. fejezetben foglalkozom.

VKI 2019-ben esedékes felülvizsgálata kapcsán a 9. cikk (4) bekezdésének eltörlését, ugyanis meglátásom szerint az felveti annak a lehetőségét, hogy a tagállamok e rendelkezésre hivatkozva kerüljék el a költségmegtérülés elvének végrehajtását, mely végső soron veszélyezteti a VKI célkitűzését.

2.4. A költségmegtérülés elvének hatálya, különös tekintettel a vízszolgáltatások fogalmával kapcsolatos értelmezési problémákra

A Víz Keretirányelv 9. cikke a vízszolgáltatások vonatkozásában írja elő a költségmegtérülés biztosítását, mint tagállami kötelezettséget. Ezen alfejezet során egyrészt kitérek arra, hogy mit is ért az irányelv, illetve a magyar VGT a releváns fogalmak alatt, másrészt rávilágítok arra, hogy e fogalmak értelmezésének a kérdése milyen rendkívüli jelentőséggel bír az irányelv 9. cikkének tagállami végrehajtása során.

2.4.1. A vízszolgáltatások és a vízhasználatok fogalma a Víz Keretirányelvben

A VKI értelmében vízszolgáltatás „minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára: (a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását; (b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki”⁵⁷.

A definíció értelmezéséből megállapítható, hogy a vízszolgáltatás jellegét tekintve szolgáltatásnak minősül, ugyanakkor az irányelvben nem található a tágabb kategóriát jelentő szolgáltatásra vonatkozó fogalmi körülhatárolás.

A VKI a vízszolgáltatások fogalmából kiindulva⁵⁸ adja meg a vízhasználat definícióját, amely egyfajta gyűjtőfogalomnak tekinthető, hiszen a vízhasználat magában foglalja a vízszolgáltatásokat, valamint bármely (a VKI 5. cikke illetve a II. melléklete által meghatározott) egyéb (emberi) tevékenységeket is, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.⁵⁹ Ebből következik, hogy nem minden vízhasználat vízszolgáltatás.

⁵⁷VKI 2. cikk (38).

⁵⁸Ezzel kapcsolatban jegyzi meg a magyar VGT egyik háttéranyaga, hogy bár a két fogalmat vizsgálva úgy tűnik, hogy a vízszolgáltatás a kiindulópont, azonban a vízhasználattal kapcsolatos feladatok átszövik a VKI egészét, míg a vízszolgáltatás csak a Preambulumban, a 9. cikkben, illetve áttételesen a 11. cikkben jelenik meg. Rabóczki – Burger, 5. p.

⁵⁹VKI 2. cikk (39).

Látható tehát, hogy az irányelv nem ad taxatív felsorolást a vízszolgáltatások, illetve a vízhasználatok körére vonatkozóan, csak általános jelleggel határozza meg a fogalmakat. A WATECO dokumentum 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.

- 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. Az útmutató úgy tekint a vízszolgáltatásokra, mint közvetítő tevékenységekre a víz, mint természeti erőforrás és a vízhasználatok között. Fontos kiemelni, hogy a vízszolgáltatás a vízi ökoszisztéma morfológiai változásaihoz vezethet. Az útmutató felsorolja a víz azon jellegzetességeit, jellemző vonásait, amelyek a vízszolgáltatásokon keresztül módosulhatnak. Ezek a területi, térbeli eloszlás, a sebességeloszlás, a vízmagasság, a kémiai összetétel, illetve a hőmérséklet.⁶⁰

A WATECO ezen meghatározásával kapcsolatos kritika, hogy a definíció nem tartalmaz különösebb megszorításokat, melyből az következik, hogy valamennyi vízszolgáltatásra (tehát például a gémeskútból történő vízkiemelésre, vagy folyóból, patakból az állat itatására is) érvényesíteni kell a költségmegtérülés elvét.⁶¹

- 2.) A vízhasználatok mindazon (emberi) tevékenységek, amelyek szignifikáns 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.⁶² A dokumentum továbbá kiemeli, hogy szükséges a főbb vízhasználatok körének a meghatározása.⁶³
- 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

⁶⁰WATECO 73-74. p.

⁶¹Rabóczki – Burger 5. p.

⁶²WATECO 74. p.

⁶³Uo. 75. p.

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 túlzott mértékű halászatnak már meghatározó hatása lesz a folyó ökológiájára és a víz állapotára egyaránt).⁶⁴

A VKI releváns fogalmainak tisztázása után rátérnék a VKI 9. cikkének hatályára, ugyanis a rendelkezés megfogalmazása elsődlegesen arra enged következtetni, hogy csak a vízszolgáltatások tekintetében kell a költségmegtérülés elvét érvényre juttatni.⁶⁵

Ugyanakkor, ahogy erre a WATECO dokumentum is rávilágít a 9. cikk lényegében összehangolja a vízhasználatokat a vízszolgáltatásokkal⁶⁶, hiszen az első bekezdés második mondata a vízhasználatok vonatkozásában arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez.⁶⁷

2.4.2. A fogalmak hazai átültetése

A fogalmak hazai értelmezése kapcsán alapvetően két jogszabályt emelnék ki, amelyek egyaránt rögzítik a definíciókat. A 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 2. § q) és r) pontja lényegében átemelte a VKI meghatározásait. Ugyanakkor a rendelet – a vízhasználat vonatkozásában – utalást tartalmaz a Vgtv 1. sz. mellékletére, amely azonban a VKI-től részben eltérő fogalmi meghatározásokat ad.⁶⁸

Alapvetően a vízszolgáltatások fogalmához kapcsolódóan jegyezném meg, hogy a Vgtv jelentős szűkítést tartalmaz az irányelvhez képest, ugyanis az állam, illetve a helyi önkormányzatok közfeladataival azonosítja a vízszolgáltatások körét. Álláspontom szerint mindez nem felel meg az irányelvnek, illetve a célkitűzéseinek, hiszen ebből a szempontból a Vgtv indokolatlanul leszűkíti a fogalmat.⁶⁹ De lege ferenda javaslatom a vonatkozó hazai jogszabályok felülvizsgálata, továbbá módosítása az ugyanazon fogalmak eltérő meghatározásából eredő értelmezési (illetve végrehajtási) nehézségek kiküszöbölése érdekében.

⁶⁴WATECO 74. p.

⁶⁵Egyrészt a 9. cikk címe, másrészt az (1) első mondata utal erre.

⁶⁶WATECO 75. p.

⁶⁷További kötelezettséget tartalmaz a vízhasználatokkal kapcsolatban a VKI 5. cikk (1).

⁶⁸A Vgtv 1. sz. mellékletének 23. és 31. pontja.

⁶⁹A Vgtv fogalom meghatározása másrésztől bővebb, hiszen a VKI-ban megjelölt tevékenységek csak egyebek mellett, "különösen" tartoznak a vízszolgáltatások közé.

Jelen fejezetben utalnék még a VGT-re, amely alapvetően kétféle vízszolgáltatást különít el a VKI alapján.⁷⁰ Ezzel kapcsolatban is rámutatnék alapvető fogalmi zavarokra, nevezetesen, hogy a terv vízszolgáltatásokként definiálja mindkét csoportot, annak ellenére, hogy az első csoportba tartozó tevékenységek (melyeket nem gazdasági, hanem közösségi jellegű szolgáltatásoknak minősít⁷¹) olvasatomban vízhasználatnak minősülnek.

2.4.3. A fogalmak értelmezése az ECJ esetjogának tükrében

Nem pusztán Magyarország esetében beszélhetünk a fogalmak értelmezési, illetve átültetési problematikájáról. A gyakorlatban számos tagállam vonatkozásában megfigyelhető, hogy szűken értelmezik a fent részletezett fogalmakat, ami egyértelműen hátráltatja a költségmegtérülési politika végrehajtását.⁷²

Mindezekkel kapcsolatban az az alapvető kérdés merül fel, hogy mikor tekinthető tagállami kötelezettségzegésnek, hogy egyes államok a fogalmak nem megfelelő átültetése következményeként bizonyos szolgáltatásokat kivonnak a költségmegtérülés elvének hatálya alól. Egyéb aspektusból megközelítve a kérdés nem más, mint a Víz Keretirányelv rugalmassága⁷³, vagyis hogy a tagállamokat milyen mértékű szabadság illeti meg a VKI fogalmainak értelmezése, átültetése, és ezáltal a költségmegtérülés elvének végrehajtása során.

Az általam vizsgált téma vonatkozásában rendkívüli jelentőséggel bír a C-525/12. számú ügy, melyet az ECJ 2014. szeptember 11. napján született ítélete⁷⁴ zárt le érdemben. Egyébiránt az ügyben hozott ítélet Magyarország tekintetében is relevanciával bír, ugyanis a Bizottság további hét tagállam – köztük Magyarország – vonatkozásában helyezte kilátásba a kötelezettségzegési eljárás megindítását a vízszolgáltatások meghatározására vonatkozó gyakorlatuk miatt.⁷⁵

Az Európai Bizottság 2012. november 19-én kereset nyújtott be a Németországi Szövetségi Köztársasággal szemben, ugyanis megítélése szerint Németország a

⁷⁰Lásd bővebben VGT 254. p.

⁷¹E közösségi szolgáltatások indikatív listája a következő: árvízvédekezés, vízvédelem, belvízvédekezés, belvízgazdálkodás (általában), folyó- és tószabályozás, rekreáció, vízelosztás és vízkormányzás. VGT 254. p.

⁷²Belényesi 2013, 177. p. Példának okáért megemlíthető, hogy egyes országok a víziközmű-szolgáltatást tekintik egyértelműen vízszolgáltatásnak, míg más tagállamok a vízenergia termelést is vízszolgáltatásnak minősítik. Ugyanakkor Spanyolország, illetve Írország még e szolgáltatásokra sem vállalta a teljes költségmegtérülés elvének figyelembevételét arra hivatkozva, hogy náluk a vízdíjak a helyi adózás részei és ezen nem kívánnak változtatni. Rákosi 2009, 5. p.

⁷³A környezetvédelmi irányelvek rugalmasságának problematikájáról lásd bővebben Nagy – Olajos – Raisz – Szilágyi 2010, 62-72. p.

⁷⁴C-525/12. sz. ügy, Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2014. szeptember 11. ítélet.

⁷⁵IP/12/536 2012.

költségmegtérülés elvét csupán a vízszolgáltatások egy szűk körére korlátozva érvényesíti.⁷⁶ A keresetbe, valamint az ítéletbe foglaltak alapján megállapítható, hogy az eljárás megindítása alapvetően abból fakadt, hogy a szembenálló felek eltérő értelmezést adtak a vízszolgáltatások fogalmára vonatkozóan a VKI alapján. A Bizottság keresetének jogalapja tekintetében azon álláspontra helyezkedett, hogy Németország a vízhasználatok jelentős körét zárta ki teljesen a vízszolgáltatások köréből, nevezetesen a villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztást, továbbá az öntözési célú, ipari célból és saját fogyasztás céljából történő vízkivételt. Mivel a felsoroltak a Bizottság álláspontja értelmében vízszolgáltatásnak minősülnek a VKI alapján, a vízszolgáltatások fogalmának alperes általi ily módon történő szűk értelmezése, alkalmazása ellentétben áll a VKI 9. cikkével, ezáltal veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek megvalósítását.

Ezen a ponton hívnám fel a figyelmet arra, hogy a Bizottság keresetében úgy fogalmaz, hogy Németország egyes szolgáltatásokat kivont a vízszolgáltatások fogalmának alkalmazásából. Ugyanakkor álláspontom szerint olyan tevékenységeket is vízszolgáltatásként jelöl meg, amelyek a VKI értelmében vízhasználatnak minősülnek.⁷⁷ Természetesen ez a tagállami kötelezettség szempontjából irreleváns, de mindez arra enged következtetni, hogy maga a Bizottság sem használja következetesen a definíciókat, amely szintén alátámasztja a vonatkozó fogalmak pontosításával kapcsolatos álláspontomat.

Németország a keresetre vonatkozó észrevételében kifejtette, hogy a VKI 2. cikkének 38. pontja alapján csupán a vízellátás és a szennyvízkezelés minősül vízszolgáltatásnak, hiszen a definíció (a) pontjában felsorolt tevékenységeknek (azaz a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását) együttesen kell érvényesülniük ahhoz, hogy adott vízhasználatot vízszolgáltatásnak minősítsék.⁷⁸ Tehát Németország kumulatíván alkalmazza a VKI 2. cikkének 38. pontjában felsorolt elemeket. A Bizottság ezzel szemben amellet érvelt, hogy a VKI által meghatározott fogalom nem követeli meg, hogy a 38. pont (a), illetve (b) pontjában felsorolt valamennyi tevékenység együttesen legyen jelen. Tehát adott vízhasználat abban az esetben is vízszolgáltatásnak minősül, amennyiben csak egyetlen említett tevékenység valósul meg általa.⁷⁹

⁷⁶C-525/12. sz. ügy, Európai Bizottság kontra Németország, 2012. november 19. kereset — (HL C 26., 2013.1.26., 35. p.).

⁷⁷A VKI nem tartalmaz ugyan taxatív felsorolást sem a vízhasználatokra, sem pedig a vízszolgáltatásokra vonatkozóan, ugyanakkor részemről egyetértek a WATECO dokumentumban megfogalmazottakkal. WATECO 75. p.

⁷⁸C-525/12, 37-38. pont.

⁷⁹C-525/12, 31. pont.

Az ECJ úgy ítélte meg, hogy a Bizottság keresete elfogadható, ugyanakkor az érdemi határozatát tekintve elutasította a keresetet. Álláspontja kialakítása során elsődlegesen a releváns rendelkezések szövegkörnyezetének, valamint általános rendszerének elemzését végezte el, mely során arra a megállapításra jutott, hogy a 9. cikk önmagában nem keletkeztet általános árképzési kötelezettséget minden vízhasználathoz kapcsolódó tevékenységre vonatkozóan.⁸⁰ Az ECJ ezen kívül az irányelv célkitűzéseit vette figyelembe a 9. cikk hatályának értékelése során.⁸¹ Ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy „önmagában az a körülmény, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság bizonyos tevékenységeit nem veti ezen elv alá, minden egyéb sérelem híján nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy e tagállam mindazonáltal megsértette a 2000/60 irányelv 2. cikke 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit”⁸².

2.5. A költségmegtérülés elvére vonatkozó de lege ferenda javaslataim

A fentebb kifejtettek alapján nyilvánvaló, hogy az uniós jogalkotónak alapvető módosításokat kell végrehajtania ahhoz, hogy a költségmegtérülési elv tényleges kötelezettségként jelenjen meg a tagállamok olvasatában is.

I. A mérlegelési lehetőségek kapcsán korábban kifejtettem a 9. cikk (4) bekezdésének megszüntetésére vonatkozó álláspontomat. A legsarkalatosabb probléma azonban az, hogy a költségmegtérülés elvének végrehajtása szempontjából releváns fogalmak nincsenek egyértelműen meghatározva a Víz Keretirányelvben⁸³, tehát elengedhetetlen a fogalmak pontos, tagállami mérlegelést nem engedő rögzítése magában az irányelvben⁸⁴.

Magam részéről nem értek egyet Németország álláspontjával, miszerint kumulatíván kell értelmezni a vízszolgáltatások vonatkozásában a 2. cikk 38. pontjában felsorolt elemeket, ugyanis ebben az esetben a vízszolgáltatások olyan szűk körére korlátozva kellene érvényesíteni a költségmegtérülést, amely nagymértékben veszélyeztetné a VKI célkitűzéseinek megvalósulását. A gyakorlati tapasztalatok alapján szükségesnek tartom a vízszolgáltatások körének taxatív felsorolását, hiszen ezáltal teljes mértékben elkerülhetővé

⁸⁰C-525/12, 46- 48. pontok.

⁸¹C-525/12, 49-60. pontok.

⁸²C-525/12, 59. pont.

⁸³Egyébiránt a VKI- vel kapcsolatos korábbi kötelezettségszegési eljárásban Luxemburg is többek között az irányelvben foglalt egyes fogalmak egyértelműségének hiányára hivatkozott az átültetési kötelezettségben bekövetkezett késedelme indokaként. Lásd bővebben C-32/05. sz. ügy, Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2006. november 30. ítélet.

⁸⁴A korábban bemutatott WATECO dokumentum ti. nem tekinthető kötelező uniós jogi aktusnak.

válna, hogy a tagállamok bizonyos szolgáltatásokat kivonjanak a vízszolgáltatások fogalmi köréből.

Mindezek alapján a következő meghatározást tartom megfelelőnek és a VKI célkitűzéseire igazodónak. *Vízszolgáltatás minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára: (a) a felszíni vagy felszín alatti víznek akár a kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését vagy elosztását; illetve (b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki. Vízszolgáltatásnak minősül tehát az ivóvíz ellátás, szennyvízelvezetés és tisztítás, mezőgazdasági vízszolgáltatások (öntözés, halastavi vízhasznosítás, rizstermesztés), ipari vízfelhasználás, illetve a vízienergia termelés.*

Természetesen a vízhasználat fogalmának megkülönböztetése továbbra is indokolt, ugyanis azon (emberi) tevékenységeket is magába foglalja, amelyek nem minősülnek ugyan vízszolgáltatásnak, de mégis jelentős hatással vannak a víztestek állapotára.⁸⁵ Azonban megítélésem szerint a vízhasználatok körét nem lehet taxatív módon meghatározni, hiszen bizonyos vízhasználatok nem minden esetben gyakorolnak jelentős hatást a vízadók állapotára. Éppen ezért a jelentős hatás fogalmának tisztázást tartom indokoltnak és szükségesnek, mely meghatározása során elsődlegesen a különböző víztestek biológia, ökológia, kémiai, illetve fizikai tulajdonságait kell figyelembe venni. További javaslatom, hogy amennyiben a jelentős hatás olyan mértékű, hogy egyértelműen veszélyezteti a jó állapot elérését, adott vízhasználat vonatkozásában is merüljön fel kötelezettségként a költségmegtérülés elvének teljes körű biztosítása.

III. További de lege ferenda javaslatom a fokozatosság elvének megjelenítése a költségmegtérülés végrehajtásának határidejére vonatkozóan, ugyanis a teljes körű implementálás óriási költségeket jelent a tagállamok számára. A fokozatosságot azáltal lehet biztosítani, hogy a VKI 2019-es felülvizsgálatának eredményeként a 9. cikk pontosan megjelölne, hogy az egyes vízszolgáltatások vonatkozásában mely határidőre kell teljesíteni a költségmegtérülést. Ennek megfelelően a Bizottság a VKI által meghatározott rendszeres időközönként ellenőrizné, hogy az egyes tagállamok megtették-e a megfelelő intézkedéseket a költségmegtérülés elvének biztosítása érdekében adott vízszolgáltatás vonatkozásában. Álláspontom szerint az ilyen típusú végrehajtási rendszer hozzájárulna egyrészt a megfelelő tagállami végrehajtáshoz, másrészt pedig leegyszerűsítene és felgyorsítaná az ellenőrzési, valamint szükség esetén a szankcionálási eljárást.

⁸⁵Ilyen például a sporthorgászat, a fürdőzés, vagy az olyan természetes vízen való hajózás, amelyet nem lehetett duzzasztani. C-525/12. sz. ügy 34. pont.

IV. Egyébiránt a tagállami mulasztás esetén alkalmazandó szankciók körének módosítását is szükségesnek tartom⁸⁶. Megfelelő szankciónak tartom a VKI által előírt intézkedések végrehajtásához kapcsolódó EU-s támogatások kötelezettségszegés súlyához igazodó hányadának elvonását.

⁸⁶Ezen észrevételemet kiválóan demonstrálja az a tény, hogy számos olyan tagállam van, melyek esetében az ECJ több alkalommal is megállapította a VKI-ből eredő különböző kötelezettségek megszegését. Többek között ilyen tagállam Spanyolország, Görögország, Portugália, Olaszország.

3. A költségmegtérülés elvének érvényesülése a mezőgazdasági öntözés szabályaiban

3.1. Uniós kötelezettség kontra Magyarország mezőgazdasági érdekei

Ezen fejezet során arra kívánok rámutatni, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatásokra, illetve azon belül is különösen az öntözésre vonatkozó jelenlegi jogi szabályozás területén alapvető reformokra van szükség, annak ellenére, hogy az elmúlt évek során egyfajta újraszabályozási folyamatnak lehettünk szemtanúi. Ezen reformok kidolgozása során azonban nem pusztán az uniós jog által előírt kötelezettségek végrehajtására kell tekintettel lenni a jogalkotónak, hanem figyelembe kell vennie az ország mezőgazdasági szektorának helyzetét, illetve érdekeit, amelyek sokszor szembe kerülnek az uniós vízvédelmi politika eszméivel. Ugyanis a költségmegtérülési elv teljes körű implementálásnak negatív hatásai is lehetnek, amelyek alapvetően abból fakadnak, hogy a magyar agrárium jelentősen különbözik az unió többi tagállamától.

Magyarország világviszonylatban is kiemelkedő természeti-, földrajzi-, éghajlati- és talaj adottságokkal rendelkezik, ugyanakkor a mezőgazdasági termelés számára problémát jelent a csapadék térbeli, illetve időbeli eloszlásának egyenetlensége.⁸⁷ A csapadék problematikájának tárgyalása kapcsán szeretném felhívni arra a figyelmet, hogy a globális szinten jelentkező éghajlatváltozás következtében egyre gyakrabban kell számolnunk szélsőséges időjárási viszonyokkal, melyek megerősítik azt a tényt, hogy a víz egy olyan környezeti elem, amelyet egyfajta kettőség jellemez: mind a hiánya, mind pedig a túlzott jelenléte gondot okoz és egyre nagyobb kihívások elé állítja az emberiséget.⁸⁸ Természetesen az éghajlatváltozás negatív hatásai az emberi társadalom valamennyi területét érintik, de a mezőgazdaság tekinthető az egyik leginkább fenyegetett ágazatnak.⁸⁹

Az öntözés jelentősége abban ragadható meg, hogy hozzájárul a kiegyensúlyozott mezőgazdasági termeléshez, azáltal, hogy a szárazabb, aszályosabb termelési időszakok során is folyamatosan biztosítja a talaj nedvességtartalmát, amely elengedhetetlenül szükséges a növényi fejlődéséhez.⁹⁰ A kiegyensúlyozott mezőgazdasági termelés pedig hozzájárul Magyarország versenyképességének javításához, továbbá a termelés sikeressége kihat a

⁸⁷Lásd bővebben http://www.met.hu/eghajlat/magyarorszag_eghajlata/altalanos_eghajlati_jellemzes/csapadek/ (2014. 09.08.)

⁸⁸Az éghajlatváltozás magyarországi hatásairól lásd bővebben Anda – Burucs – Kocsis 2011, 80-87. p.; Csete – Faragó – Láng 2010; Lindmayer 2010, 44-50. p.; NÉS 66-76. p.

⁸⁹Az éghajlatváltozás mezőgazdaságra gyakorolt hatásairól lásd különösen Anda 2005, 44-55. p.; NÉS: 73-75. p.

⁹⁰A Nemzeti Vízstratégia is hangsúlyozza ezzel kapcsolatban, hogy „az aszály elleni egyik legjelentősebb intézkedési program az öntözési gazdálkodás fejlesztése”. NVS 2013b, 4. p.

kereskedelemre (ezen belül egyértelműen a külkereskedelem a meghatározóbb), a foglalkoztatásra, a beruházásokra, ezáltal a nemzetgazdaság egészére is.⁹¹

Megállapítható tehát, hogy a folyamatos, eredményes mezőgazdasági termelés biztosítása, ezáltal a nemzetgazdasági súlyának, illetve Magyarország versenyképességének legalább a jelenlegi szinten tartása megköveteli a korszerű öntözési rendszerek kiépítését, melyhez azonban megfelelő állami támogatásra van szükség. Egyetértek *Polyák Ferenc* álláspontjával, miszerint az állami segítség nem csak finansziális juttatásokban nyilvánulhat meg, sokkal inkább olyan jogszabályi háttérrel kell biztosítani, amely keretet ad a fejlesztések megvalósításának közép,- illetve hosszútávra.⁹²

Alapvető szempont tehát az öntözési vízárpolitika kialakításnál, hogy olyan arányos vízszolgáltatási díjak kerüljenek bevezetésre, melyek minél nagyobb területek öntözésbe való bevonására ösztönzik a termelőket. Ez azonban nehézséget jelenthet, különösen akkor, ha a költségmegtérülés elvének minden elemét érvényesíteni kívánják a szolgáltatók.

Az árak meghatározásánál figyelembe kell venni egyrészt, hogy a víz keresleti ár rugalmasságát tekintve adott esetben Giffen-jószágként⁹³ viselkedhet. A mezőgazdasági öntözéshez szükséges víz keresleti oldalával kapcsolatos sajátosság, hogy az öntözési gyakorlatban rövidtávon sokszor igen nagy áremelés eredményez csak igénybevétel csökkenést, sokszor viszont 35-40 % igénybevétel csökkenés érhető el nem túl nagy áremelés hatására.⁹⁴

Másrészt, amennyiben olyan árak kerülnek bevezetésre, amelyek nem igazodnak a mezőgazdaság jövedelemtermelő képességéhez, több negatív hatással is számolnunk kell, melyek közül a legégetőbb problémát az illegális vízhasználat növekedése, valamint az öntözött területek arányának csökkenése jelenti. A NVS központi problémaként kezeli, hogy napjainkban körülbelül 100 ezer hektárnyi területet öntöznek, annak ellenére, hogy 300 ezer hektárt is meghaladó, kiépített öntözési lehetőségek állnak a gazdálkodók rendelkezésére.⁹⁵

⁹¹A mezőgazdaságról alapvetően elmondható, hogy a nemzetgazdaságban betöltött szerepe rendkívül ingadozó. A mezőgazdaság teljesítménye 1990 és 2007 között jelentősen visszaesett, nemzetgazdaságon belüli súlya is mérséklődött. Ennek okairól, illetve következményeiről lásd bővebben KSH 2008.

Ugyanakkor a 2011-es év kiemelkedőnek tekinthető, ugyanis az ágazat nemzetgazdasági súlya 1,4 százalékponttal nőtt. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo11.pdf> (2014.08.07.)

⁹²Polyák 2008, 76. p.

⁹³Gazdaságtudományi szempontból megkülönböztethetünk olyan jószágokat, melyeknek a kereslete látszólag ellentétes a kereslet törvényével, vagyis csökkenő ár mellett csökkenő kereslet vagy növekvő ár mellett növekvő kereslet is tapasztalható. A Giffen-paradoxon csak akkor jelentkezhet, ha a kérdéses jószág jelentős hányadot képvisel a fogyasztói kosárban ahhoz, hogy a jövedelmi hatás túlkompenzálhassa a helyettesítési hatást. Kopányi 2007, 79-80.p.

⁹⁴Rabóczki – Burger 2. p.

⁹⁵NVS 2013b, 8. p.

Az illegális vízhasználat egyértelműen növekvő tendenciát mutat, mely 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 hatása egyrészt, hogy sértik más vízhasználók érdekeit, másrészt nem összeegyeztethetők az okszerű vízkészlet-gazdálkodás szigorodó követelményeivel.⁹⁶ Álláspontom szerint további negatív hatás, hogy a felszín alatti vízkészletek csökkenését idézi elő, méghozzá a vízügyi igazgatási szervek tudomása nélkül, így a szervek vízkészletekre vonatkozó adatai hiányosak, pontatlanok illetve megtévesztőek lehetnek.

Tehát a jogalkotónak mindent meg kell tennie annak érdekében, természetesen a VKI adta mérlegelési lehetőségeken belül, hogy a költségmegtérülés végrehajtásának az elvárhatónál magasabb költségei ne a mezőgazdasági termelőket terheljék.

3.2. Az öntözési tevékenységre vonatkozó hatályos joganyag ismertetése

3.2.1. A mezőgazdasági öntözés fogalmi elhatárolásával kapcsolatosak bemutatása

A vízgazdálkodás⁹⁷ vonatkozásában beszélhetünk egyrészt települési⁹⁸, másrészt 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”.⁹⁹

Dolgozatom szempontjából relevanciával bír továbbá a nemrég módosított mezőgazdasági célú vízgazdálkodás fogalma, amely magában foglalja a mezőgazdaság feladatait, érdekeit szolgáló vízhasznosítási és vízkárelhárítási tevékenységeket egyaránt.¹⁰⁰ A mezőgazdasági vízgazdálkodás fő feladata a mezőgazdaságban jelentkező vízigények kielégítése, vízhiányok pótlása, valamint az ilyen célra rendelkezésre álló víz legjobb hasznosítása.¹⁰¹

A VKI 9. cikkének implementálása szempontjából kiemelkedő jelentőségű a mezőgazdasági vízszolgáltatás kategóriájának meghatározása, amely lényegében a

⁹⁶Somlyódi 2011, 239. p.

⁹⁷„A vízgazdálkodás a vizek hasznosítása, hasznosítási lehetőségeinek megőrzése, a vizek kártételei elleni védelem és védekezés (vízkárelhárítás).” Vgtv 1. sz. melléklet 22. pont.

⁹⁸Lásd bővebben Somlyódi 2011, 255-288. p.

⁹⁹Somlyódi 2011, 233. p. Egyébiránt a Társv 1.§ 35. pontja is tartalmaz a területi vízgazdálkodásra vonatkozó meghatározást. Azonban megítélésem szerint a MTA Stratégia által adott definíció megfelelőbb, hiszen egyértelműen meghatározza a területi vízgazdálkodás területeit.

¹⁰⁰Vgtv 1. számú melléklet 13. pont.

¹⁰¹Vermes 1997, 268. p.

mezőgazdasági célú vízgazdálkodás körébe tartozik.¹⁰² A mezőgazdasági vízszolgáltatás fogalmát a 2012. évi CCXIII. törvény iktatta be a Vgtv rendszerébe¹⁰³ 2013. február 1-jei hatállyal. A fogalom beiktatása a később részletezett mezőgazdasági vízszolgáltatási díj szabályozása miatt vált szükségessé. A fogalomból megállapítható, hogy az öntözés mezőgazdasági vízszolgáltatás, vagyis vonatkozásában érvényre kell juttatni a költségmegtérülés elvét.

A kutatásom alapját képező öntözés fogalma szintén jogszabályban került rögzítésre, mely alapján az öntözés a természetes csapadék pótlása céljából háztartási vízigényeket meghaladó mennyiségű víz¹⁰⁴ kijuttatása mesterséges módon a növénytermesztés hatékonyságának növelése, illetve a gyepterületek fenntartása érdekében.¹⁰⁵ Fontos kiemelni, hogy a mezőgazdasági öntözés nem egyenlő a locsolási célú vízhasználattal.¹⁰⁶

3.2.2. A mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzési rendjének reformja

A mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjével kapcsolatos szabályok jelentősen módosultak az utóbbi évtizedekben, mely elsődlegesen a politikai viszonyokban bekövetkezett változásokra vezethető vissza.

A rendszerváltást megelőző időszakot jelentős állami szerepvállalás jellemezte, amely a termeléshez nyújtott nagyfokú támogatások, illetve az állam részéről megnyilvánuló mesterséges árképzés kapcsán volt érzékelhető.¹⁰⁷ A tervutasításos gazdálkodás keretei között a termelési költségek nagyobb részének átvállalása következtében az állam szinte ingyen tudta biztosítani a vizet a termelők részére. A korszakban kialakított öntözési főművek, vízkivételi és vízszétosztó hálózatok kiépítésével potenciálisan mintegy félmillió hektár öntözése vált lehetővé.¹⁰⁸

A politikai rendszerváltást követően Magyarország átállása a piacgazdaságra szükségképpen együtt járt a mezőgazdaság területén uralkodó viszonyok alapvető módosulásával. Az állami szerepvállalás jelentősen csökkent, amely az öntözés területén

¹⁰²VGT 263. p.

¹⁰³Vgtv 1. sz. melléklet 41. pont. V.ö. 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelet 11. § (3) h) pontjával.

¹⁰⁴219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. § 28. pont.

¹⁰⁵147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 2.§ 24. pont.

¹⁰⁶A 'locsolási célú ivóvíz-felhasználásra' vonatkozó szabályozás kapcsán vö. a 8/2000. (X.18.) KöViM rendeletet, illetve a 47/1999. (XII.28.) KHVM rendeletet.

¹⁰⁷Somlyódi 2011, 235. p.

¹⁰⁸Somlyódi 2011, 237. p. Ugyanakkor számos negatívuma is volt a rendszerváltozás előtt kialakult mezőgazdasági termelésnek, illetve öntözési rendszernek, ugyanis az agráriumban a minél nagyobb hozamú termelésre, illetve gyors ütemű fejlődésre törekedtek, így az ökológia szempontok figyelmen kívül maradtak. Lásd bővebben Somlyódi 2011, 235,237,238.p.

egyfajta láncreakciót indított el: egyrészt állami támogatások nélkül értelemszerűen megnövekedett az öntözővíz mint szolgáltatás díja, másrészt az öntöző berendezések fenntartási költségeinek a terhei a gazdálkodókra hárultak.¹⁰⁹ A problémát tovább mélyítette a rendszerváltás lényegi elemének tekinthető privatizáció folyamata¹¹⁰, ugyanis az elaprózott birtokrendszer nem kedvezett, illetve napjainkban sem kedvez az öntözésnek, hiszen megfelelő birtoknagyság szükséges ahhoz, hogy a beruházási és üzemeltetési költségeket a hozamnövekedés legalább kompenzálni tudja.¹¹¹

A mezőgazdasági vízszolgáltatás a rendszerváltást követően szabad áras tevékenységgé vált. Ez azt jelentette, hogy a különböző szolgáltatók eltérő szintű és árszínvonalú szolgáltatást nyújtottak, ugyanis nem volt az öntözési célú vízhasználat vonatkozásában egységes, minden vízszolgáltató által használatos költségkalkulációs rendszer. *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.”¹¹²

A felvázoltak következtében az öntözött területek aránya, valamint a mezőgazdasági célú vízfelhasználás rohamosan csökkent.¹¹³ A felvázolt történelmi előzmények alapján tehát megállapítható, hogy az általam vizsgált terület vonatkozásában kardinális jelentőségű az állami szerepvállalás bizonyos szintű növelése.

Az árképzésre vonatkozó jogi szabályozásban alapvető módosítások történtek az utóbbi évek során. Ezen módosítások közül kiemelném a 2012. évi CCXIII. törvényt, amely többek között a Vgtv-t is módosította. A módosítás¹¹⁴ következtében a Vgtv V. fejezete egy új alcímmel (*Mezőgazdasági vízszolgáltatási díj*) egészült ki. 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.¹¹⁵

¹⁰⁹Somlyódi 2011, 239. p.

¹¹⁰A privatizáció folyamatáról lásd különösen Báger – Kovács 2004; Prugberger 1993, 64-68.p.

¹¹¹Rabóczki – Burger 27. p.

¹¹²http://www.haki.hu/tartalom/090901mgvizhaszn/01_Graf_Jozsef.pdf (2014.10.25.)

¹¹³Erre vonatkozó részletes adatokat lásd Hartwig – Kovácsné – Marossy – Rákosi Judit 20-21. p.

¹¹⁴2012. évi CCXXXI. tv 19.§.

¹¹⁵Vgtv 15./F § (5). A rendelet megalkotására a Vgtv 45. § (7) z) pontja hatalmazza fel a Kormányt.

Megjegyezném, hogy a Vgtv 15./F §-a 2013. február 1-jétől hatályos, de a részletszabályokat tartalmazó kormányrendelet ekkor még tervezeti formában sem létezett.¹¹⁶ Több mint egy év telt el az említett törvénymódosítástól a 115/2014. R. hatálybalépéséig.¹¹⁷

3.2.3. A költségmegtérülés elvének tartalma és érvényesülése a mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzése vonatkozásában

Mint ahogy az a Vgtv vonatkozó rendelkezéséből¹¹⁸, valamint a 115/2014. R. előterjesztéshez mellékelt magyarázatból¹¹⁹ is kitűnik, a jogalkotó célul tűzte ki a költségmegtérülési elv érvényesülésének biztosítását a mezőgazdasági vízszolgáltatások tekintetében is. Ehhez kapcsolódóan megjegyezném, hogy a Vksztv-ben meghatározásra kerül magának a költségmegtérülés elvének a fogalma¹²⁰ az alapelvek között, míg a 115/2014. R.-ben nem találhatunk erre vonatkozó definíciót. A mezőgazdasági vízszolgáltatások esetében a Vgtv-ben (mint háttérjogszabályban) szereplő meghatározás¹²¹ tekinthető kiindulási alapnak.

A következőkben azt vizsgálom, hogy a 115/2014. R. valóban hozzájárult-e az uniós jogforrás által előírt kötelezettség végrehajtásához a mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzése területén. Dolgozatom releváns fejezetében kifejtettem, hogy a költségmegtérülés elve alapján a vízszolgáltatások teljes gazdasági költsége három elemből tevődik össze, vagyis az árképzésnek biztosítani kell a pénzügyi, a környezeti, valamint a készletköltségek megtérülését. Ennek megfelelően az általam előírányzott kérdésre adott választ az elv összetevői felől közelítem meg.

Először is a pénzügyi költségek megtérülésének biztosításával kapcsolatos szabályok bemutatásával kezdem, ugyanis a 115/2014. R. elsődlegesen ezen költségek megtérülésére fókuszál. Itt jegyezném meg, hogy a 9.§ értelmében a rendelet „a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 9. cikkének való megfelelést szolgálja”. Véleményem szerint megfelelőbb lenne e paragrafus oly módon történő módosítása, mely egyértelművé teszi, hogy a rendeletben a költségmegtérülési elv összetevői közül csupán a pénzügyi költségek szerepelnek, hiszen a

¹¹⁶A Vidékfejlesztési Minisztérium 2013. április 24-én nyújtott be előterjesztését a tervezetről, melyet a VM/JF/75/2013. számú előterjesztés 1. melléklete tartalmazott.

¹¹⁷A 115/2014. R. 2014. április 6-án lépett hatályba.

¹¹⁸Vgtv 15./F. § (4).

¹¹⁹A 115/2014. R. tervezetéhez készült magyarázat letölthető a <http://www.kormany.hu/hu> oldalról. 2013.10.10

¹²⁰Vksztv 1.§ (1) h) pont. Alapvető kérdésként merül fel, hogy a Vksztv által megfogalmazott költségmegtérülés elve összhangban áll-e a VKI 9. cikke által előírtakkal. Ehhez kapcsolódóan lásd bővebben Csibi – Szilágyi 2014, 385-386. p.

¹²¹Vgtv 15.§ (7).

készletköltségek, illetve a környezeti költségek megtérülésére vonatkozó előírásokat más jogszabályok tartalmazzák.

Mint ahogy arra korábban utaltam, a Vgtv a mezőgazdasági vízszolgáltatási díjjal kapcsolatban csupán keretjogszabály. Ennek ellenére egy olyan ellentmondásra hívnám fel a figyelmet a Vgtv és a 115/ 2014. R. bizonyos rendelkezései között, amely a VKI 9. cikkének végrehajtására is jelentősen kihat(hat). A Vgtv értelmében aki mezőgazdasági célú vízszolgáltatást vesz igénybe, a mezőgazdasági vízszolgáltató részére mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat fizet, amelyet a vízszolgáltató határoz meg.¹²² Ugyanakkor a 115/2014. R. alapján a mezőgazdasági vízszolgáltató¹²³ által, költségkalkuláció alapján meghatározott díjat - a vízügyi igazgatási szervek útján - a központi költségvetés biztosítja. Tehát e rendelkezés alapján egy olyan többpólusú jogviszony keletkezik, amelyben nem a vízszolgáltatást igénybe vevő személyt terheli a díj megfizetésének kötelezettsége.

Véleményem szerint ezen szabályozással lényegében sérül a költségmegtérülési elvvel szoros összefüggésben lévő 'szennyező fizet' elv (illetve használó fizet elv), amennyiben elfogadjuk azon álláspontot, hogy az a költségek viselőjének személyére tartalmaz előírást a 9. cikk vonatkozásában. Továbbá a szabályozás következtében a mezőgazdasági vízszolgáltatást igénybe vevők nem érdekeltek a felhasználás mérséklésében, így sérül a hatékony vízhasználatra ösztönző hatás követelménye, és ezáltal a VKI alapvető célkitűzése¹²⁴. Mindezen indokok alapján szükségesnek tartom bizonyos törvényi maximum bevezetését a központi költségvetés által biztosított vízszolgáltatási díj tekintetében. Ösztönző hatás érhető el, ha a m³-ben meghatározott maximumot meghaladó mennyiségre vonatkozó díjat a vízhasználónak kell megfizetnie.

A kritikai észrevételek mellett azonban fontosnak tartom kiemelni, hogy a 115/2014. R. azáltal, hogy tételesen felsorolja azokat a költségelemeket, amelyeket a megállapított mezőgazdálkodási vízszolgáltatási díjnak fedeznie kell¹²⁵, 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 összetevői között utalnom kell továbbá a készletköltségre, mely vonatkozásában a magyar VKJ szabályozásában fellelhető anomáliára utalnék.

¹²²Vgtv 15/F. § (1)-(2).

¹²³„Mezőgazdasági vízszolgáltató a mezőgazdasági vízszolgáltató művek üzemeltetését, fenntartását és a mezőgazdasági vízszolgáltatást szerződés alapján vagy alapfeladatként végző személy vagy szervezet.” 115/2014. R. 1. § 2. pont.

¹²⁴VKI 1. cikk b) pont.

¹²⁵115/2014. R. 5. § (1)-(2).

A Vgtv értelmében 2006. január 1-jétől nem kell a vízhasználónak járulékot fizetnie többek között az öntözési vízhasználatok¹²⁶ vonatkozásában, tehát a korábban említett mentességek egyik fajtáját jelenti.¹²⁷ Rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy e mentességi kör a járulékfizetési kötelezettség alanyai közül az üzemi fogyasztót nem érinti, kizárólag a vízhasználóra¹²⁸ vonatkozik. Ugyanakkor a fizetési kötelezettség alóli mentesítés nem érinti a vízhasználatra vonatkozó, a törvényben meghatározottak szerinti nyilatkozattételi és adatszolgáltatási kötelezettséget.¹²⁹

A VGT-hez készült egyik háttéranyag azzal 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.¹³⁰ Ezzel szemben a VGT már egy minimális, a hiteles mérésre ösztönző szorzó visszaállítására tesz javaslatot.¹³¹

Álláspontom kialakítása során figyelembe vettem a gazdálkodók érdekeit, ugyanakkor úgy vélem, hogy a jövőben az öntözési célú vízhasználatra is ki kell terjeszteni a járulékfizetési kötelezettséget, hiszen a VKJ a vízkészletek védelmét és megóvását hivatott szolgálni. A 3.1. fejezetben leírtakra figyelemmel nem tartom indokolatlannak az öntözési célú vízhasználat pozitív megkülönböztetését, azonban nyilvánvaló, hogy ez a megkülönböztetés jelentős mértékben veszélyezteti a költségmegtérülés elvének végrehajtását. Megoldás lehet bizonyos állami támogatások bevezetése, melyek bevételi forrását képezhetné a kiterjesztett VKJ. Ezáltal Magyarország teljesítené a készletköltségek megtérülése tekintetében is az uniós kötelezettséget, méghozzá a mezőgazdasági vízszolgáltatást igénybe vevők gazdasági érdekeinek sérelme nélkül, hiszen lényegében visszakérülne a fizetésre kötelezettekhez az általuk befizetett összeg különböző támogatások formájában.

¹²⁶43/1999. (XII.26.) KHVM rendelet 2. sz. melléklet ag) pontja értelmében a VKJ kiszámítása szempontjából az öntözési célú vízhasználat a felszíni és felszín alatti vizekből öntözési célú vízkivétellel járó vízhasználat. Egyébiránt a rendeletben szereplő gazdasági célú vízhasználat, valamint ezen belül az öntözési célú vízhasználat fogalmát a 136/2013. (XII. 31.) VM rendelet 2. § (2), 4. melléklete iktatta be.

¹²⁷Vgtv 15/C.§ (1) l) pont.

¹²⁸Vgtv 1. sz. melléklet 24. pont.

¹²⁹Vgtv 15/C. § (2).

¹³⁰Hartwig – Rákosi 2009, 16. p.

¹³¹VGT 290. p.

3.2.4. A költségmegtérülési elv végrehajtását hátráltató tényezők

Jelen alfejezetben összefoglalom azon további tényezőket, melyek álláspontom szerint áttételesen ugyan, de hozzájárulnak ahhoz, hogy Magyarország még nem tett eleget a 9. cikk előírásainak.

A mezőgazdasági vízellátás jelenleg több tulajdonost, illetve vagyonkezelőt érintő csatornákon¹³² keresztül történik, melyeket a NVS hat pontban határozza meg:

- 1.) kizárólagos állami tulajdonban a vízügyi igazgatóságok kezelésében lévő vízilétesítmények,
- 2.) állami tulajdonban a kormányhivatalok kezelésében lévő forgalomképes vízilétesítmények,
- 3.) állami tulajdonban társulati kezelésben lévő forgalomképes vízilétesítmények,
- 4.) társulati tulajdonban lévő vízilétesítmények,
- 5.) önkormányzati tulajdonban lévő csatornák,
- 6.) a gazdálkodók tulajdonában lévő üzemi táp-, öntöző- és belvízcsatornák.¹³³

Tehát adott vízilétesítmények vonatkozásában alapvetően négy tulajdonosi kört¹³⁴ kell megkülönböztetnünk, melyekkel kapcsolatos előírásokat eltérő jogszabályok tartalmazzák. Tulajdoni kérdéseket rendez többek között az Nvtv¹³⁵, a Vgtv¹³⁶, illetve a Társtv¹³⁷. A mezőgazdasági vízszolgáltató művekkel kapcsolatos vagyonkezelői, üzemeltetői, illetve használói körre vonatkozó szabályokat szintén több jogszabály tartalmazza.¹³⁸ A fentebb felvázolt a tulajdonosi, vagyonkezelői helyzetet tovább bonyolítja, hogy egyes csatornák nem kizárólagosan öntözési célt szolgálnak, ugyanis a víz mesterséges szállítása az egyik legköltségesebb művelet, illetve a víz szétosztásának költségei más hálózatos szolgáltatáshoz viszonyítva magasak.¹³⁹ Tehát költséghatékonyabb megoldás a csatornák több dologra történő

¹³²Az öntözési célú vízhasználat megvalósulhat felszíni, valamint felszín alatti vizekből történő vízkivétel útján egyaránt. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi jogi szabályozás a felszíni vízkészletből történő vízkivételt részesíti előnyben (felszín alatti víz öntözési célú igénybevétele csak felszíni vízbeszerzési lehetőség hiányában engedélyezhető), így jelen fejezetben elsődlegesen a felszíni vízkivételt biztosító csatornákra helyezem a hangsúlyt, a felszín alatti vízkészletekhez való hozzáférés szempontjából jelentős kutak tulajdoni kérdéseivel nem foglalkozom. A jogi szabályozásra vonatkozóan vö. Vgtv 15. § (1); 147/2010 (IV. 29.) Korm. rend. 60.§ (3), (4); 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet 3.§ (5).

¹³³NVS 2013b, 20. p.

¹³⁴Ezzel szemben víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat. Vksztv 6. § (1).

¹³⁵Nvtv 4. § (1) d)-e) pontok, 5. § (3) d) pont.

¹³⁶Vgtv 2.§ (1) h), 6. § (4) (6), 62/A. § (2).

¹³⁷Társtv 1. § 32- 33. pontok, 3. § (2), 4. § (1) d) pont, 41. §, 45. §., 3. § (1), 15. § a) pont; 160/1995. Korm. rendelet 24. §.

¹³⁸Vö. Társtv 4.§ (5); Vgtv 3.§ (1), (2), (3), (4), (5), (7), 6/A. §(1), (2), 7. § (1), 8. §, 45/D. § (1), (2), 45/E. §, 45/G. §., 45/F. §, 45/G. §. ; 72/1996. Korm. rend. 25. §.

¹³⁹Rabóczki – Burger 2. p.

használata. Az ún. kettős működésű csatornáknak a belvízelvezetés az alapvető, mondhatni elsődleges funkciójuk, a mezőgazdasági célú vízszolgáltatás csak másodlagos.¹⁴⁰

Habár jelen dolgozatnak nem célja a víziközmű-szolgáltatás, valamint a mezőgazdasági vízszolgáltatás összehasonlítása, annyit megjegyeznék, hogy az előbbi területén már kezdetét vette a tulajdoni kérdések rendezésére irányuló folyamat¹⁴¹, ezzel szemben a mezőgazdasági vízszolgáltató művek tulajdonosi, illetve vagyonkezelői körére vonatkozó megfelelő jogi szabályozás kialakítása még várat magára, annak ellenére, hogy az utóbbi években számos módosítás következett be ezen a területen.¹⁴²

A mezőgazdasági vízszolgáltató művek tulajdonosi, kezelési, illetve üzemeltetési kérdéseire vonatkozó szabályanyagnál alapvető problémának tartom az egységes, ezáltal egyértelmű és átlátható jogi szabályozás hiányát, hiszen nincs jelenleg olyan jogszabály, amely egyértelműen rögzítené az öntözési csatornákra vonatkozó tulajdonosi, illetve vagyonkezelői, üzemeltetési szabályokat; számos részletszabály található különböző jogszabályokban.

Az öntözési tevékenység szempontjából releváns vízilétesítmények¹⁴³ többsége tehát állami tulajdonban van, melyekkel kapcsolatos valamennyi költség az államot terheli, ugyanakkor a területre jellemző pénzügyi forráshiány hátráltatja a fejlesztési folyamatokat.¹⁴⁴ A vízgazdálkodás költségvetési finanszírozása ugyanis az utóbbi 20 évben folyamatosan csökken.¹⁴⁵ Napjainkban a vízgazdálkodási fejlesztések szinte teljes mértékben az EU projektfinanszírozási rendszerében valósulnak meg (KEOP, ROP)¹⁴⁶, azonban a támogatásokkal kapcsolatban az önrészek biztosítása, valamint a megvalósítást követően a kötelező fenntartási feladatok hazai forrásokat is igényelnek. Ehhez kapcsolódóan jegyzi meg a NVS, hogy a szükséges hazai források rendkívül lassan érhetőek el, valamint a gyakorlat azt mutatja, hogy a pályázatokból elkészült új létesítmények a fenntartási feladatokat spirálszerűen

¹⁴⁰2/1997. (II. 18.) KHVM rend. 11.§ (3) b) pont.

¹⁴¹Lásd bővebben Csibi – Szilágyi 2014, 392-393. p.

¹⁴²Jelentős változást hozott többek között a 300/2011. (XII. 22.) Korm. rend., amely átalakította a vízügyi igazgatási szervek irányítását, ugyanis a korábbi Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságból különválással létrejött az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a Nemzeti Környezetügyi Intézet 2012. január 1-jén.

¹⁴³A vízilétesítmény fogalmát a Vgtv 1. mellékletének 26. pontja határozza meg.

Egyébiránt a mezőgazdasági vízszolgáltató mű fogalmát két jogszabály is meghatározza, ugyanakkor zavarra adhat okot, hogy eltérő definíciókkal operál a két rendelet. Vö. 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelet 11.§ (3) c) pont; 115/2014. R 1.§ 3. pont.

¹⁴⁴Az állami tulajdonú létesítmények többsége 100-150 éves, továbbá forgalomképtelenek, illetve a hitelfelvételi és koncessziós lehetőségek korlátozottak. NVS 2013b, 8. p.

¹⁴⁵A fenntartásra 1990-ben fordított összeg, mai áron 22,0 milliárd Ft-nak felelne meg – míg 2010-ban ez 3,0 milliárd Ft volt. NVS 2013b, 45. p.

¹⁴⁶A programokról, illetve a projektekről lásd bővebben a VGT 9. fejezetéhez készült mellékleteket. <http://www.vizeink.hu/?module=ovgt2> (2014.08.07.)

tovább növelik, így miután azokat hazai forrásból nem tudják teljesíteni, a támogatás visszafizetésének veszélyével kell szembenézni.¹⁴⁷

A finanszírozási, illetve támogatási kérdésekhez kapcsolódó de lege ferenda javaslatom, hogy hasonlóan a víziközművek-szabályozásához¹⁴⁸ általános vagyon- és állapotfelmérésre lenne szükség ezen a területen is. Ezek hiányában ugyanis nagyon nehéz a költségmegtérülés elvének (azon belül is a pénzügyi költségnek) a végrehajtását megvalósítani, hiszen mindennek nincs meg a megfelelő alapja.

Fontos megemlíteni továbbá, hogy a mezőgazdasági öntözés a korábbi (2007-2013) uniós költségvetési ciklusban is támogatott volt¹⁴⁹, ugyanakkor az EU 2014-2020-ra szóló közös költségvetési ciklusában alapvető változást jelent, hogy a 2. költségvetési fejezet (*Fenntartható növekedés: természeti erőforrások*) rendelkezésére álló pénzügyi keret 11,3 százalékkal csökkent a korábbi ciklushoz képest.¹⁵⁰

Az intézményi, illetve a finanszírozási kérdések kapcsán fontosnak tartom megemlíteni a NVS által rövid távú célként¹⁵¹ előirányzott Nemzeti Öntözési Ügynökséget. 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.¹⁵²

Azonban a Nemzeti Vízstratégia társadalmi egyeztetést megelőző változatának közzététele óta semmilyen érdemi eseményről nem beszélhetünk sem az Ügynökség, sem pedig az Öntözési Alap vonatkozásában.¹⁵³ Sőt egyfajta visszalépés figyelhető meg, hiszen az Ügynökség szervezetére, működésére, valamint feladataira vonatkozóan a Nemzeti Vízstratégia társadalmi, szakértői, civil és közigazgatási egyeztetés alapján elkészült változata – ellentétben a Vízstratégia 2013 márciusában közreadott tervezetével¹⁵⁴ – nem tartalmaz részleteket.

¹⁴⁷NVS 2013b, 45. p.

¹⁴⁸A vagyonértékelésre vonatkozó szabályokat lásd Vksztv 6.§ (1), 74.§ (2) 1. pont, 78. § (1), illetve 24/2013. (V.29.) NFM rendelet.

¹⁴⁹Lásd 34/2008. (III. 27.) FVM rendelet.

¹⁵⁰Európai Unió Tanácsa 2013, 3. p.

¹⁵¹NVS 2013b, 24. p.

¹⁵²NVS 2013b, 20. p.

¹⁵³Annak ellenére, hogy a Stratégia 2014-ben jelölte meg az Ügynökség létrehozásának időpontját.

¹⁵⁴A márciusban kiadott tervezet rögzítette, hogy az Ügynökség a Vidékfejlesztési Minisztérium felügyelete alatt állna, melynek 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. NVS 2013a, 37, 38, 66. p.

Hozzátenném, hogy a magyar vízgazdálkodás történetében nem egyedülálló az Ügynökség, illetve az Öntözési Alap gondolata¹⁵⁵. A történelmi előzmények alapján megállapítható, hogy számos pozitív hatása volt annak, hogy az öntözésfejlesztés ügye központi irányítás alá került.¹⁵⁶

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. Rendkívül fontos kérdés az öntözés ügyének ily módon történő centralizálása kapcsán, hogy milyen mértékben eredményezné a költségmegtérülés elvének megfelelő végrehajtásához, ha az állam látná el az árszabályozási feladatokat a mezőgazdasági öntözéssel kapcsolatos vízellátás vonatkozásában.

¹⁵⁵Lásd bővebben az 1937. évi XX. törvénycikk 1-5. §-ait; Tóth 2006, 14-15. p.

¹⁵⁶1930-1944 között a ténylegesen megöntözött területek mérete 14.620-ról 28.000 ha-ra nőtt. Tóth 2006, 15. p.

4. Összefoglaló

„A világ és Magyarország vízgazdálkodása az útkeresés időszakát éli.”¹⁵⁷ Varga Miklós e gondolatát hűen tükrözi dolgozatom, melynek összefoglalásaként elmondható, hogy a Víz Keretirányelv a költségmegtérülés elvének előírásával jelentős lépést tett a vízkészletek jövő generációk számára való megőrzésének, megóvásának biztosítása felé. Annak ellenére, hogy kötelező erejű uniós jogi aktusról van szó, jelenleg számos olyan tagállamról beszélhetünk, amelyek nem alkalmazzák a VKI előírásainak megfelelő, ösztönző és áttekinthető vízárzási politikát. A tagállamok részéről tanúsított magatartás alapvető oka, hogy a vízszolgáltatások és vízhasználatok fogalmára, valamint a költségmegtérülés elvére vonatkozó rendelkezések széles körű mérlegelési lehetőséget biztosítanak a végrehajtás során.

Mivel 2019-ben esedékes a VKI felülvizsgálata, ezért dolgozatom egyik célja olyan módosító javaslatok megfogalmazása, melyek alapján elérhető a költségmegtérülés elvének teljes körű tagállami implementálása. Ennek megfelelően dolgozatom 2.5. alfejezetében kifejtettem a költségmegtérülési elvre vonatkozó de lege ferenda javaslataimat, melyek egyrészt a 9. cikk (4) bekezdése által biztosított mentesülési lehetőség eltörlésére, másrészt pedig a vízszolgáltatások fogalmának egyértelmű, tagállami mérlegelést nem engedő rögzítésére vonatkoznak, illetve megkísértem a definíció meghatározását. Továbbá az elv végrehajtási határidejére, valamint a tagállami mulasztás esetén alkalmazandó szankciók körére vonatkozó de lege ferenda javaslatokat is megfogalmaztam.

Ahogy arra a bevezető részben is utaltam, kutatásom elsődleges célja azon kérdés megválaszolása, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatások körébe tartozó öntözésre vonatkozó magyar joganyag megfelel-e a költségmegtérülési elv biztosításával kapcsolatos uniós előírásoknak. Ennek érdekében dolgozatom második nagyobb szerkezeti egységében a mezőgazdasági vízszolgáltatásokra, azon belül is az öntözésre vonatkozó joganyagot értékeltem. A magyar szabályozás kapcsán elsődlegesen a 115/2014. Kormányrendeletre fókuszáltam, melynek megalkotásával a jogalkotó célja a mezőgazdasági vízszolgáltatások díjképzésének VKI 9. cikkének megfelelő szabályozása volt. Ugyanakkor megállapítottam, hogy a kormányrendeleti szabályozás alapvetően a gazdasági szempontokat veszi figyelembe és a környezeti szempontok érvényre juttatása nem képezi a tárgyát. Egyébiránt a szabályozás kapcsán megfogalmaztam, hogy sérül a költségmegtérülés elvvel szoros összefüggésben lévő

¹⁵⁷Varga Miklós, nyugalmazott Vízügyi államtitkár Célkeresztben a vízgazdálkodás változások és korszerűsítési folyamatok című konferencián elhangzott előadása alapján. http://napok.georgikon.hu/cikkadatbazis-2012-2013/doc_view/85-kolossvary-gabor-saringer-kenyeres-dora-celkeresztben-a-vizgazdalkodas (2014.03.01.)

`szennyező fizet'elv (illetve használó fizet elv), azáltal, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat a központi költségvetés biztosítja. Mindezen indokok alapján szükségesnek tartom bizonyos törvényi maximum bevezetését a központi költségvetés által biztosított vízszolgáltatási díj tekintetében, ugyanis ösztönző hatás érhető el, ha a m³-ben meghatározott maximumot meghaladó mennyiségre vonatkozó díjat a vízhasználónak kell megfizetnie.

További de lege ferenda javaslatom a készletköltségek megtérülése vonatkozásában, hogy a jövőben az öntözési célú vízhasználatra is ki kell terjeszteni a járulékfizetési kötelezettséget, hiszen a VKJ a vízkészletek védelmét és megóvását hivatott szolgálni. Az így jelentkező esetleges negatív hatások ellensúlyozásaként megoldás lehet bizonyos állami támogatások bevezetése, melyek bevételi forrását képezhetné a kiterjesztett VKJ. Ezáltal Magyarország teljesítené a készletköltségek megtérülése tekintetében is felmerülő uniós kötelezettséget, méghozzá a vízszolgáltatást igénybe vevők gazdasági érdekeinek sérelme nélkül.

Kutatásom eredményeként azon következtetést vontam le, hogy jelen pillanatban még nem beszélhetünk a költségmegtérülés elvének teljes körű végrehajtásáról a mezőgazdasági vízszolgáltatások tekintetében, ugyanakkor a hiányosságok kiküszöbölésének kulcsfontosságú eleme az állami szerepvállalás jelenlegi mértékének növelése, mely szerepvállalás egyaránt megnyilvánulhat finansziális támogatásban, továbbá a megfelelő jogszabályi háttér biztosításában.

Egy hosszabb terjedelmű dolgozatnak további fejezeteit képezhetné Magyarország és más uniós tagállam költségmegtérülés elvének végrehajtására vonatkozó jogi szabályozásának összevetése, továbbá az öntözést ellátó csatornák korszerűsítéséhez, fejlesztéséhez nyújtott uniós támogatások kérdéskörének részletesebb elemzése, valamint ezen létesítmények karbantartáshoz, illetve a felújításhoz kapcsolódó, egyre több régióban elterjedt közmunkaprogram.

Irodalomjegyzék

Anda Angéla 2005. A globális felmelegedés és várható mezőgazdasági következményei, különös tekintettel a növénytermesztésre, in: *Környezetvédelem, regionális versenyképesség, fenntartható fejlődés c. konferencia előadásai*, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve 2004–2005, IV. kötet, Pécs, PTE KTK, 44- 55. p.

Anda Angéla – **Burucs** Zoltán – **Kocsis** Tímea 2011. *Globális környezeti problémák és néhány társadalmi hatásuk*, [-], Kempelen Farkas Hallgatói Információs Központ

Aylward, Bruce – **Bartram**, Jamie – **Popp**, Christie – **Vapnek**, Jessica 2009. *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*, FAO Legislative Study 101, Róma, FAO

Báger Gusztáv – **Kovács** Árpád 2004. *Privatizáció Magyarországon I. kötet. Összefoglaló tanulmány*, Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

Bándi Gyula 1994. A 'szennyező fizet' elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei: Összevetés a hazai helyzettel, in: Margitán Éva – Kisfaludi András (szerk.): *Nyugat-európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében*, Budapest, ELTE-ÁJK, 136–162. p.

Bándi Gyula (szerk.) 2011. *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács

Bányai Orsolya 2008. Fenntartható fejlődés? In: Kiss Csaba (szerk.): *Tanulmányok az EMLA egyesület 15. évfordulójára*, Budapest, EMLA Egyesület, 2-8. p.

Belényesi Pál 2011. A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében, *Gazdaság és Jog*, 2011/4, 20-24. p.

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

Bell, Stuart – **McGillivray**, Donald 2008. *Environmental law*, New York, Oxford University Press, 594-595. p.

Common Position (EC) No 41/1999 of 22 October 1999, adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy. Official Journal C 343, 1999

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

Csák Csilla 2011. Gondolatok a 'szennyező fizet' elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle* VI. (Különszám), 31–45. p.

Csete László – Faragó Tibor – Láng István (szerk.) 2010. *Climate change and Hungary: Mitigating the hazard and preparing for the impacts. The 'VAHAVA' Report*, Budapest, [-]

Csibi Andrea – Szilágyi János Ede 2014. A költségmegtérülés elvének érvényesülése a vízszolgáltatások körében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2014/32, 371-395. p.

ENSZ: Dublin Statement on water and sustainable development. Dublin, 1992. január 31. Forrás (2014.07.20.): www.un-documents.net/h2o-dub.htm

Európai Bizottság: *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*, Brüsszel, 2007. július 18., **COM(2007) 414** végleges

Európai Bizottság: *A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról*, Brüsszel, 2012. november 14., **COM(2012) 670** végleges

Európai Bizottság: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*, Brüsszel, 2012. november 14., **COM(2012) 673** végleges

Európai Bizottság: *Commission Staff Working Document. Member State : Hungary*, Brüsszel, 2012. november 14., **SWD(2012) 379** 15/30, végleges

Európai Bizottság: *Environment: Commission refers Germany to Court over incomplete cost recovery for water services - IP/12/536*, 2012

Európai Községek Bizottsága: *Proposal for a Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy*, Brüsszel, 1997. február 26., **COM(97) 49** végleges

Európai Unió Tanácsa 2013. *Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020*, Brüsszel

Farkas Csamangó Erika 2003. A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 2, Szeged, SZTE

Fodor László 2013a. A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban, in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011.* I. kötet, Budapest-Pécs, Pázmány Press, 89-103. p.

Fodor László 2013b. A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 329-345. p.

Fodor László 2014. *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó

Fülöp Sándor 2011. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, JNO-258, Budapest

Greksza Veronika – Szabó Marcel (szerk.) 2013. *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary.* *Studia Europaea* 2013 *Jurisprudentia et Practica* 4, Pécs, PTE ÁJK Európa Központ

Hartwig Lászlóné – Kovácsné Molnár Gyöngyi – Marossy Zoltán – Rákosi Judit [-]. *A vízhasználatok bemutatása és gazdasági jellemzése a részvízgyűjtőkön és a mintaterületen*, ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, [-]

Hartwig Lászlóné – Rákosi Judit 2009. *Vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítése. Vízhasználatok gazdasági elemzése*, 4/2. Függelék, Budapest

Hildering, Antoinette 2004. *International law, sustainable development and water management*, Delft, Eburon Publishers

Horváth Zsuzsanna – Pánovics Attila 2011. Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben, in: Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 77-95. p.

Horváth Zsuzsanna – Schmidt Norbert 2012. A fenntartható fejlődés koncepciója az uniós fejlesztési dokumentumokban, *Jura* 18 (1), 54-62. p.

Kajati György 2011. *A természeti erőforrások gazdaságtana*, EKF TTK

Kopányi Mihály (szerk.) **2007.** *Mikroökonómia*, Budapest, Akadémiai Kiadó

Koskovics Éva – Ungvári Gábor **2011.** Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról, in: Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István – Valentiny Pál (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 305-328. p.

Krämer, Ludwig (szerk.) **2012.** *EU Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters

Központi Statisztikai Hivatal (**KSH**) **2008.** *A mezőgazdaság fejlettségének regionális különbségei. Változások a rendszerváltástól napjainkig*, Szeged, Xerox Magyarország Kft.

Kurucz Mihály **2002.** *Föld- és vízvédelmi jog – Agrárkörnyezeti alapok*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet

Lindmayer Judit **2010.** Az éghajlatváltozás okozta lehetséges konfliktusforrások a Kárpát-medencében, *Hadtudományi Szemle* 3 (2), 44-50. p.

Mader, Phil [-]: *Water Paradigms: Full Cost Recovery versus Human Rights*, Cologne, Germany Max Planck Institute for the Study of Societies

Marossy Zoltán – Kovácsné Molnár Gyöngyi – Rákosi Judit – Koskovics Éva – Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Tóth Klára – Ungvári Gábor **2009.** *A vízszolgáltatásokkal kapcsolatosan fennálló költségviszonyok és a ráfordítások értékelése, a költségek megtérülési szintjének vizsgálata, a helyzet kritikai elemzése és a fejlesztésre vonatkozó javaslatok kidolgozása.* Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, 7-4. háttéranyag, 5. melléklet, Budapest

Miklós László (szerk.) **2011.** *A környezetjog alapjai*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press

Nagy Zoltán **2013.** *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolc, Miskolci Egyetem

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

Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2025, (NÉS). Forrás (2014.10.16.): www.kvvm.hu/cimg/documents/nes080214.pdf

Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító

konzultációs vitaanyag), Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. március, (NVS 2013a)

Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító ágazati stratégia), Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. november, (NVS 2013b)

Olajos István 2008. A vidékfejlesztési jog kialakulása és története, Miskolc, Novotni Alapítvány

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

Pánovics Attila 2011. Környezetvédelem az új Alkotmányban, *Kül-Világ* 8 (1-2), 117-133. p.

Polyák Ferenc 2008. Az öntözés fontossága, szükségessége, gyakorlata, *Agrárágazat* 9 (5), 74-76. p.

Prugberger Tamás 1993. Mennyiben eredményes a hazai privatizáció? *Gazdaság és társadalom: társadalomtudományi folyóirat* 4 (5), 64-68. p.

Rabóczki Laura – Burger Ferenc [-]. *A mezőgazdasági vízszolgáltatások költségmegtérülésének helyzete és javaslatok a költségmegtérülés érvényesítésére.* Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, 7-4. háttéranyag, II. Függelék, [-]

Raisz Anikó 2012. A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 151-159. p.

Rákosi Judit 2009. *A költségmegtérülés értelmezése, jelenlegi helyzete és érvényesülését szolgáló megvalósult intézkedések.* Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, 7-3. háttéranyag, Budapest

Somlyódi László (szerk.) 2011. *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok.* Budapest, MTA, Köztisztületi Stratégiai Programok

Szabó Marcel 2012. A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai.* Miskolc, Miskolci Egyetem, 161-174. p.

Szilágyi János Ede 2012. A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/30 (2), 577-599. p.

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

Szilágyi Szilvia 2007. A szennyező fizet elve a környezetvédelemben, *Iustum Aequum Salutare* 3 (3), 215-224. p.

Tóth Árpád 2006. *A mikroöntözés hazai helyzete, fejlesztésének műszaki, agronómiai lehetőségei és iránya*, Gödöllő, Szent István Egyetem, Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar

Ungvári Gábor 2009. *Javaslat a gazdaságsszabályozási eszközök VKI célt szolgáló továbbfejlesztéséről. A gazdaságsszabályozási eszközökről szóló javaslatok összefoglalása.* Háttéranyag a VGT 7. fejezetéhez, 7-8. háttéranyag, Budapest

Ungvári Gábor – Kis András – Rákosi Judit 2009. *Javaslat a gazdaságsszabályozási eszközök VKI célt szolgáló továbbfejlesztéséről. Vízkészlet járulék rendszer továbbfejlesztése.* Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, 7-9. háttéranyag, Budapest

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

Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv - a Duna-vízgyűjtő magyarországi része (**VGT**), Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, 2010. április

World Health Organization and UNICEF 2014. *Progress on drinking water and sanitation. Joint Monitoring Programme 2014 update*, Svájc

World Water Assessment Programme (**WWAP**) **2003.** *Water for People. Water for Life*, The United Nations World Water Development Report, [–], UNESCO – Berghahn Books

World Water Assessment Programme (**WWAP**) **2012.** *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk*, Paris, UNESCO

Working Group 2.6 – **WATECO** 2003. *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

Young, Robert A. 2005. *Determining the Economic Value of Water: Concepts and Methods*, Resources for the Future, Washington DC

Jogforrások jegyzéke

2000/60/EK az európai parlamenti és a tanácsi irányelv

C-525/12. sz. ügy

C-32/05. sz. ügy

Magyarország Alaptörvénye

1937. évi XX. tc.

1995. évi LIII. tv.

1995. évi LVII. tv.

2003. évi LXXXIX. tv.

2009. évi CXLIV. tv.

2011. évi CXCVI. tv.

2011. évi CCIX. tv.

2012. CCXXXI. tv.

160/1995. (XII. 26.) Korm. rend.

72/1996. (V.22.) Korm. rend.

2/1997. (II. 18.) KHVM rend.

43/1999. (XII. 26.) KHVM rend.

47/1999. (XII.28.) KHVM rend.

8/2000. (X.18.) KöViM rend.

219/2004. (VII. 21.) Korm. rend.

220/2004. (VII. 21.) Korm. rend.

101/2007. (XII. 23.) KvVM rend.

34/2008. (III.27.) FVM rend.

147/2010. (IV. 29.) Korm. rend.

300/2011. (XII. 22.) Korm. rend.

24/2013. (V.29.) NFM rend.

136/2013. (XII. 31.) VM rend.

115/2014. (IV.3.) Korm. rend.

Internetes hivatkozások

http://index.hu/tudomany/2013/02/13/veszesen_fogy_a_kozel-keleti_edesvizkeszlet/

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

<http://www.kormany.hu/hu>

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezo11.pdf>

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

http://napok.georgikon.hu/cikkadatbazis-2012-2013/doc_view/85-kolossvary-gabor-saringer-kenyeres-dora-celkeresztben-a-vizgazdalkodas

http://vizeink.hu/files2/6_1_melleklet_mentessegek_indoklasa.pdf

http://vizeink.hu/files2/8_1_melleklet_alapintezkedesek.pdf

<http://www.vizeink.hu/?module=ovgt2>

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