

Koskovics Éva — Rákosi Judit

**Az önkormányzati környezetvédelmi
közszolgáltatásokat érintő európai uniós
szabályozások megvalósításának feltételei**

12. szám

Budapest, 2002 október

ISBN 963 503 289 7

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

Sorozatszerkesztő:

Kerekes Sándor
és
Kiss Károly

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia
Magyarország az ezredfordulón c.
stratégiai kutatásainak keretében és
a Környezetvédelmi Minisztérium
anyagi támogatásával készült

Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne
Műszaki szerkesztő: Mészöly László
Fedélterv: Éles Andrea
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.
Tel./fax: 217-95-88
Internet: <http://korny10.bke.hu>



TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
1. A VIZSGÁLT KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK JELENLEGI HELYZETE	8
2. AZ EURÓPAI UNIÓS ELVÁRÁSOK, TAPASZTALATOK A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TERÜLETÉN.....	11
<i>2.1. Tendenciák, várható változások az Európai Unió politikájában az érintett területeken</i>	<i>11</i>
2.1.1. Szennyvízelvezetés és -tisztítás	11
2.1.2. Ivóvízellátás	12
2.1.3. A vízvédelmi szabályozás változása, a 60/2000/EK vízvédelmi keretirányelv követelményei	13
2.1.4. Települési hulladékgazdálkodásra vonatkozó hatályos szabályozás	18
2.1.5. A hulladékgazdálkodásra vonatkozó EU szabályozás jövőbeni alakulása	19
<i>2.2. Egyes tagországok tapasztalatai a környezetvédelmi közszolgáltatások területén, lényeges eltérések a nyugat-európai és a magyar rendszer között</i>	<i>21</i>
2.2.1. Szervezeti megoldások	21
2.2.2. Szolgáltatási díjak	24
2.2.3. A hulladékszolgáltatás nemzetközi tapasztalatai (csomagolási hulladék kezelése)	28
2.2.4. Egyedi szennyvízelhelyezésre vonatkozó szabályozás (a csatornázatlan területek szennyvízelhelyezésének szabályozása)	32
2.2.5. A támogatások nemzetközi gyakorlata	35
3. AZ ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ KIEMELTEN FONTOS IRÁNYELVEK ÁLTAL TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEK, A TELJESÍTÉSHEZ SZÜKSÉGES PÉNZIGÉNYEK MEGHATÁROZÁSA.....	39
<i>3.1. Követelmények</i>	<i>39</i>
3.1.1. Települési szennyvízelvezetés, -tisztítás	39
3.1.2. Egészséges ivóvízellátás	41
3.1.3. Települési hulladékgazdálkodás	43
<i>3.2. Finanszírozási szükségletek</i>	<i>46</i>
3.2.1. Települési szennyvízelvezetés, -tisztítás, -elhelyezés	46
3.2.2. Az Ivóvízminőség-javító Program tervezett költségei	48
3.2.3. Települési hulladékgazdálkodás	48
3.2.4. A települési környezetvédelmi közszolgáltatások összesített fejlesztési igényeinek alakulása	49
4. A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KRITIKUS PONTJAI, A JELENLEGI HELYZET ÉS AZ EU ELVÁRÁSOK TELJESÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI	52
<i>4.1. Fő korlátozó tényezők, kritikus pontok.....</i>	<i>52</i>
<i>4.2. Jogi helyzet, szabályozás, megvalósítás és a jogérvényesítés állapota</i>	<i>57</i>
<i>4.3. A pénzügyi igények biztosítása és a finanszírozási mechanizmus problémái.....</i>	<i>58</i>
4.3.1. A fejlesztések állami támogatása.....	58
4.3.2. A jelenlegi támogatási rendszerek értékelése.....	60
4.3.3. Egyéb fejlesztési források	62
4.3.4. A települési közszolgáltatások várható finanszírozási struktúrája	66

<i>4.4. Társadalmi konfliktusok, a szolgáltatási díjak elfogadtathatósága és a fizetési hajlandóság</i>	<i>68</i>
5. AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA HÁRULÓ KÖRNYEZETVÉDELMI FELADATOK KOMPLEX TÁMOGATÁSI RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA, A JELENLEGI TÁMOGATÁSI RENDSZEREK TOVÁBBFEJLESZTÉSE (A MÓDOSÍTÁSOK LÉNYEGI ELEMEI)	73
<i>5.1. A kialakítandó támogatási rendszer jellemzői.....</i>	<i>73</i>
<i>5.2. A kedvezményes hitelek szerepe és a banki finanszírozás lehetőségei</i>	<i>76</i>
6. ÖSSZEGZÉS	78
Források	85
A szerzők	87
A sorozat.....	88

BEVEZETÉS

Az Európai Unió környezetvédelmi irányelvei közül számos közvetlenül érinti az önkormányzatokat, a települési közszolgáltatásokat. Az önkormányzatok szennyvíz-elvezetési, szennyvíz-tisztítási, ivóvízminőség-javító és hulladékgazdálkodási célú fejlesztései és szolgáltatásai kiemelkedő jelentőségűek a települések életében. Ezen irányelvek ráadásul a legköltségesebben megvalósítható irányelvek közé tartoznak. Az eddigiekben a vizsgálatok külön elemezték az irányelvek bevezetésének hatásait.

A **kutatás célja**, hogy komplex módon, integrált megközelítésben számba vegye az EU irányelvek adaptációjának önkormányzatokra, települési környezetvédelmi közszolgáltatásokra vonatkozó követelményeit, valamint azok gazdasági, társadalmi hatásait. A települési környezetvédelmi közszolgáltatások fejlesztése, az önkormányzatok szennyvíz-elvezetési, -tisztítási, ivóvízminőség-javító és hulladékgazdálkodási célú beruházásainak megvalósítása egyszerre szolgálja a környezetvédelem, a terület- és gazdaságfejlesztés érdekeit.

A jelenlegi önkormányzati beruházási ütemek alacsonyak, a mainál lényegesen több állami, nemzetközi (pl. ISPA), önkormányzati és magán forrásra lesz szükség ahhoz, hogy az európai uniós követelmények teljesülhessenek. Az önkormányzatok csak nagy arányú állami, nemzetközi segítséggel lesznek képesek – különösen az első években – a gyors ütemű fejlesztések megvalósítására. A környezetvédelmi követelményeket lényegesen drágább szolgáltatásokkal lehet csak teljesíteni, amit azonban befolyásol a lakossági fizetési képesség és a fizetési hajlandóság. Hosszabb távon lehet csak követendő a teljes mértékben önfinanszírozó, a beruházási igényeket is fedező szolgáltatási díjak alkalmazása. E területeken nagyon fontos a megfelelő ütemezés elérése annak érdekében, hogy ne háruljanak elviselhetetlen terhek az önkormányzatokra, illetve a helyi költségvetésre, a központi költségvetésre, a lakosságra, a szolgáltatások igénybe vevőire.

Az egyik legfontosabb, jelen pillanatban még hiányzó feltétele a tényleges eredmények elérésének az, hogy kialakítsuk a környezetvédelem működőképes finanszírozási stratégiáját. Meg kell határozni, hogy milyen ütemben és módon érvényesíti Magyarország a „szennyező fizet”, a „felhasználó fizet” elveket. E kérdések tisztázása nélkül a jogharmonizáció ugyan megvalósulhat, de a valódi jogérvényesítés, a végrehajtás hiányos lesz.

A rendszerváltás óta működő magyar kormányok komolyan vették az Európai Unióhoz való csatlakozást és a hozzá kapcsolódó feladatokat. A közvélemény és az azt nagyban befolyásoló sajtó, de egyes ágazati, szakmai körök is azonban sokszor megkérdőjelezték a taggá válás várható előnyeit, hasznát. Valóban nehéz olykor eligazodni a csatlakozás várható nemzetgazdasági és társadalmi következményein, sok kérdés még nem is tisztázott, az azonban egyértelmű és pozitív hatásként értékelendő, ami a környezetvédelem területén történt az EU hatására. Ebben a szférában különösen jelentős nyomás nehezedik ránk az EU részéről, ahol sokkal előrébb járnak a környezetvédelemhez kapcsolódó közszolgáltatási feladatok terén. Ha kritikusan szemléljük az elmúlt évtizedben történt lépéseket, azt tapasztaljuk, hogy a környezetvédelmi törvénytől a szennyvíz-tisztítási programon keresztül a legújabb hulladéktörvényig, ezek az intézkedések mind az EU-hoz való csatlakozás feltételrendszerét alkotják, és nem biztos, hogy „önszántunkból” is mindez megvalósult volna és itt tartanánk ma. Az elvi ösztönzés mellett anyagi segítség is érkezett az uniós keretből, amelyek jelentős mértékben hozzájárultak a központi költségvetési forrásokhoz és a minimálisan rendelkezésre álló saját erőkhöz.

1. A VIZSGÁLT KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK JELENLEGI HELYZETE

A jelenlegi helyzet értékeléséhez szükséges egy rövid történeti áttekintés. Magyarországon a rendszerváltozást követően a közszolgáltatások jogi, tulajdonosi és szervezeti keretei jelentős változásokon mentek keresztül. A demokratikusan választott önkormányzatok javára történt decentralizációs folyamatok, a jogi keretek folyamatos módosulása és a környezetvédelmi problémák jelentősége növekedésének érvényesítése ugyanakkor nem mindig a kellő összhangban történt. Ennek következtében mára meglehetősen vegyes képet kapunk, ha az országban kialakult eltérő megoldásokat, szervezeti, tulajdonosi struktúrákat elemezzük. Az is nyilvánvaló, hogy bizonyos problémák máig nem oldódtak meg, annak ellenére, hogy az európai uniós csatlakozás kapcsán egyrészt nagy nyomás nehezedik ránk, másrészt létező minták, példaértékű megoldások és részben finanszírozási támogatási források is rendelkezésre állnak.

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a települések **vízellátásának**, illetve a keletkező **szennyvizek elvezetésének, kezelésének, elhelyezésének** felelőseiként az önkormányzatokat jelölte meg. A jogszabályok szerint az önkormányzatnak kell gondoskodnia a víziközművek jogszabályok szerinti szakszerű és biztonságos üzemeltetéséről, a közszolgáltatás folyamatos teljesítéséről és a közművek szükséges fejlesztéséről. Az ivóvízellátás kötelező önkormányzati feladatnak számított már 1991-től. A szennyvízelvezetés, -kezelés, -elhelyezés ugyan önkormányzati feladat volt, de a települési önkormányzat maga határozta meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. Ez a helyzet a Vízgazdálkodásról szóló törvény 2001. évi módosításakor szűnt meg, a szennyvízelvezetés és ártalommentes elhelyezés kötelező önkormányzati feladat lett (2001. évi LXXI. törvény).

Az 1991. évi XXXIII. sz. törvény (vagyonátadási törvény) alapján az addig állami tulajdonban lévő tanácsi közüzemek vagyona (beleértve a közüzem fenntartásában, üzemeltetésében lévő közművek építményeit, létesítményeit, berendezéseit) az önkormányzatok tulajdonába került. Ezáltal a települési önkormányzatok képviselőtestületeinek döntési hatásköre lett annak meghatározása, hogy milyen módon kívánják üzemeltetni a közművagyonot, hogyan biztosítják a lakosság és a helyi ipar számára a folyamatos, biztonságos ellátást a vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás területén.

Az önkormányzati törvény előírta ugyanakkor, hogy az önkormányzati vagyonon belül külön kell választani a törzsvagyont és azokat külön kell nyilvántartani. A törzsvagyont képező közművek a korlátozottan forgalomképes kategóriába tartoznak, amelyről törvény, illetve a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. (Ez a tétel annak idején komoly jogértelmezési vitákat szított, s az eltérő értelmezés különféle szervezeti, tulajdonosi struktúrák létrejöttét is eredményezte.) A törzsvagyonba tartozó víziközművek működtetésének lehetőségeiről az 1991. évi koncessziós törvény, illetve az 1992. évi ágazati koncessziós törvény rendelkezett, melyek kimondták, hogy a víziközművek működtetésének lehetséges szervezeti keretei a következők:

- önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági szervezet,
- a működtetés jogának koncessziós szerződés keretében történő átengedése,
- költségvetési intézmény.

A **hulladékkezelés** a rendszerváltást megelőzően döntően térségi szerkezetben zajlott. A hulladékkezelési feladatokkal kapcsolatosan az önkormányzati törvény kimondta, hogy a települési önkormányzat feladata a köztisztaság és a településtisztaság biztosítása helyi közszolgáltatásként. Mindezeket azonban nem kötelező feladatként határozta meg, vagyis az

önkormányzatok szabadon dönthettek arról, hogy milyen mértékben látják el feladatukat. Ezt a hiányosságot az 1995. évi törvény oldotta fel részben, amely az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybeviteléről rendelkezett és amely felhatalmazta az önkormányzatokat, hogy rendeleti úton tegyék kötelezővé a helyi közszolgáltatási, településtartási szolgáltatás igénybevitelét. 1995-2001 között az önkormányzat állapította meg, hogy a kötelező közszolgáltatást a település mely területén kell ellátni. A szolgáltatást végző céget is az önkormányzat választhatta ki nyilvános pályázati úton és az önkormányzat lett a díjmegállapító.

Fentiek eredményeként a korábbi, sokszor nem szakmai alapon, mesterségesen létrehozott térségi, központosított struktúrák felbomlottak és az önkormányzatok maguk szervezték meg a hulladékgyűjtési, -kezelési szolgáltatást. Mivel azonban nem létezett központi szabályozás, egységes hulladékgazdálkodási koncepció, ezért elaprózott struktúra kezdett kialakulni, amely rendkívül vegyes megoldásokat, indokolatlanul eltérő díjmechanizmusokat, díjmértékeket eredményezett. A korábbi tanácsai vállalatok ezen a területen is önkormányzati tulajdonba kerültek. Jellemzően a kisebb településeken költségvetési üzemek, a nagyobb városokban sokfunkciós városgazdálkodási vállalatok végezték a köztisztasági településtartási szolgáltatásokat. Az 1992. évi LV. sz. átalakulási törvény eredményeként ezek a vállalatok valamilyen gazdasági társasági formává váltak (Rt., Kft., Kht.), bizonyos mértékű függetlenséget nyerve ezzel a települési önkormányzattól, illetve annak költségvetésétől. Egyre inkább előtérbe került ezeknél a cégeknél a hatékonysági kényszer, a profitérdekeltség.

A települési hulladékgazdálkodás területén, a szolgáltatás jellegének is megfelelően – a külföldi példákhoz hasonlóan – a 90-es években sok külföldi érdekeltségű magáncég jött Magyarországra, illetve számos vegyes vállalat jött létre. E területen a magántőke szerepe jelentős mind a fejlesztések finanszírozásában, mind a működtetésben.

A hulladékkezelési közszolgáltatást a hulladékgazdálkodásról szóló, 2001. január 1-től hatályos 2000. évi XLIII. törvény nyilvánította az önkormányzatok kötelező feladatának. A települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogi, gazdasági és szervezeti feltételei lényegesen megváltoztak a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és végrehajtási jogszabályai megjelenésével. A települési hulladékkezelési szolgáltatás önkormányzati feladat, a hulladékdíj megállapítása önkormányzati hatáskör. A konzisztens részletszabályok 2001. végéig kerültek elfogadásra. E Kormányrendeletek rendelkeznek a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről, a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről, valamint a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól.

Szabályozásra kerültek a települési önkormányzat által a közszolgáltató kiválasztása céljából kiírandó nyílt hulladékkezelési pályázat feltételei. Ha például több önkormányzat társulás vagy együttműködési megállapodás keretében közösen kívánja megszervezni a közszolgáltatást, pályázatukat közösen írják ki. A pályázat nyertesét az önkormányzat képviselő-testülete határozatban állapítja meg. Az önkormányzat képviselő-testülete a pályázat nyertesével köteles – mint közszolgáltatóval – a közszolgáltatás teljesítésének feltételeit részletesen szabályozó közszolgáltatási szerződést megkötöni.

Jelentős lépést jelentett a **242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól**, amely szerint a díjak fedezetet kell hogy nyújtsanak:

- a hatékonyan működő szolgáltató ráfordításaira, a közszolgáltatást működtető szolgáltató folyamatos ráfordításaira, azaz a műszakilag megalapozott, a szolgáltatási feladatok ellátását biztosító költségek fedezetére,

- a működéshez szükséges, azaz a gazdálkodás biztonságát garantáló nyereségre,
- a pótlási, rekonstrukciós munkálatokra,
- az indokolt fejlesztésekre és a befektetések megtérülésére (ha a közszolgáltatási szerződés finanszírozásra vonatkozó rendelkezései ezt tartalmazzák).

A 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről többek között kimondja, hogy a környezetvédelmi hatóság engedélyezi a települési hulladékkal kapcsolatosan:

- a) a begyűjtést;
- b) az üzletszerű szállítást, kivéve az országba történő behozatalnak, kivitelnek, átszállításnak minősülő szállítást;
- c) az előkezelést,
- d) a tárolást;
- e) a hasznosítást;
- f) az ártalmatlanítást.

E rendelet előírásait a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

A létrejött jogi háttér biztosítja, hogy Magyarországon a nyílt pályáztatás, a közszolgáltatási szerződések és az árképzés összefüggő, hatékonyan működő rendszere alakuljon ki.

Az új szabályozási, finanszírozási környezetben várható, hogy átrendeződik a szolgáltatói piac és a kis, illetve rossz szakmai színvonalat mutató szolgáltatók nem kapnak működési engedélyt. A szolgáltatók közül a szakmailag és pénzügyileg erős cégek fognak talpon maradni.

Mind az ivóvíz-szolgáltatás és a szennyvízelvezetés, mind a hulladékkezelési közszolgáltatás új követelményekkel szembesül, az EU és a hazai jogszabályok új elvárásokat támasztanak a közszolgáltatások iránt. A későbbiekben részletezett konkrét szabályozások mindegyike drágítja a szolgáltatást, miközben jellemzően a fogyasztók, a szolgáltatást igénybe vevők közvetlenül nem érzik a szolgáltatási színvonal növekedését (pl. szennyvíztisztítás, szelektív hulladékgyűjtés, régi lerakók rekultivációja). Ezért a drágulást a fogyasztók nehezen fogadják el. Mindhárom közszolgáltatás esetében a helyi önkormányzatok az ellátásért felelősek és minden döntési kérdés is a kezükben van. Sokszor a képviselők nem értenek e közszolgáltatásokhoz, szakmai háttérük nincs. Számos példa mutatja, hogy bizonyos befektetők ráveszik őket nem megfelelő berendezések megvételére, indokolatlan intézkedésekre. A díjak bizonyos értelemben fékezhetik az indokolatlanul drága megoldások alkalmazását, azonban elsősorban a drága szennyvízes beruházások mutatják, hogy ez a fék nem mindig működik. Ennek ellenére általános probléma az, hogy a díjak megállapítását a képviselő-testületek többsége politikai kérdésként is kezeli, ennek következtében sokszor a szolgáltatás működőképességét veszélyeztető, alacsony díjak alakulnak ki. Az önkormányzatok sem felülről, sem alulról nem kapnak kellő támogatást.

Szükséges lenne tehát a megfelelő társadalmi kontroll kialakítása és a mainál több szakmai segítség. Nálunk még hiányoznak vagy nagyon kezdetlegesek a civil szervezetek is. Fontos a fogyasztók és a szolgáltatók közti kapcsolatok rendezése, a fogyasztóvédelem prioritásként kezelése. A dráguló szolgáltatások esetében különösen fontos a méltányos és elfogadható díjstruktúra kialakítása (pl. szennyezésarányos szennyvízdíj, egyes esetekben a kéttényezős vízdíjak, a szelektív gyűjtés preferálása) és ezeknek a díjaknak a fogyasztókkal való elfogadtatása.

2. AZ EURÓPAI UNIÓS ELVÁRÁSOK, TAPASZTALATOK A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TERÜLETÉN

2.1. Tendenciák, várható változások az Európai Unió politikájában az érintett területeken

Az Európai Unió tagországainak tapasztalatai egyértelműen azt mutatják, hogy nincs sikerrecept, egyértelműen javasolható út a környezetvédelmi közszolgáltatások fejlesztése, működtetése tekintetében. Bár a gazdasági szabályozók, ösztönző eszközök alkalmazása hasonló formákban öltött testet (tarifák, büntetések, szennyezési díjak, adók, betétdíjak, támogatások, adókedvezmények) és az uniós tagság is a közös megoldásokat eredményezte, mégis sok eltérés tapasztalható a különböző országok gyakorlatában.

Jellemzően a 70-es évek előtt a „diktál és ellenőriz” elv uralkodott és szigorú határértékek, normák, engedélyezési rendszerek alapján folyt az ellenőrzés. Ezt követően sokat finomodott a rendszer. Mára a szigorú normák, határértékek és a különböző gazdasági szabályozók kombinációja együtt alakítja a közszolgáltatások feltételrendszerét. A továbbiakban szakterületenként áttekintjük a legfontosabb települési közszolgáltatásokat érintő hatályos szabályozásokat és az EU szintű elvárások alakulását.

2.1.1. Szennyvízelvezetés és -tisztítás

A települési szennyvíz tisztításáról szóló 91/271/EGK irányelv

Ez a környezetvédelem és a vízgazdálkodás területének egyik legjelentősebb, legnagyobb költségigényű szabályozása. A települési szennyvizek tisztításáról szóló Irányelv a települési, valamint bizonyos élelmiszeripari szektorokból származó szennyvizek gyűjtésére, kezelésére és kibocsátásra vonatkozik. Feladatokat és szigorú követelményeket határoz meg a közüzemi csatornázásra, szennyvíztisztításra, iszapkezelésre, elhelyezésre, ipari előtisztításra és bizonyos élelmiszeripari szektorok szennyvizeinek közvetlen élővízbe vezetésére vonatkozóan.

A veszélyes anyagok kibocsátásáról szóló irányelvcsalád [76/464/EGK és leányirányelvei: 82/176/EGK (higany), 83/513/EGK (kadmium) 84/156/EGK (higany 2) 84/491/EGK (hexaklórciklohexán), 86/280/EGK (egyes I. listás veszélyes anyagok és módosításai)]

Az irányelv a Közösség vízi környezetének hatékony védelme érdekében két lista összeállítását írja elő. Az első lista tartalmazza azokat a mérgező, perzisztens, bioakkumulációs tulajdonságú anyagokat, amelyekre meghatározott időn belül határértéket kell megállapítani, hogy kiküszöbölhető legyen a vízi környezet szennyeződése.

A második lista azokat az anyagokat foglalja össze, amelyek a vízi környezetre szintén káros hatást fejtenek ki, azonban a hatás a befogadó jellemzőitől, elhelyezkedésétől függ, és adott területre korlátozható. A listákon szereplő anyagok bármilyen vízi környezetbe történő bevezetését engedélyhez kell kötni, amely előírja az emissziós határértékeket.

75/440/EGK irányelv az ivóvízkivételre szánt felszíni vizek minőségéről

A direktíva célja a tiszta ivóvíz biztosítása a vízbázis hasznosítású folyók, tavak és tározók védelme révén. Az irányelv előírja a Tagállamok számára az ilyen vizek meghatározását, osztályba sorolását és megfigyelését, továbbá akciótervek beindítását számos vízminőségi paraméter határértékének betartására. A kapcsolódó irányelv (79/869/EEC) rendelkezik a mintavétel és vizsgálat alkalmazandó módszere felől. Ez az irányelv kapcsolódik mind az

ivóvízellátáshoz, mind a szennyezéscsökkentés bármely fajtájához, így a települési szennyvízkibocsátáshoz is.

76/160/EGK irányelv a természetes fürdőhelyek vízminőségéről

A direktíva célja a fürdőzők egészségének védelme és a fürdőzésre használt természetes vizek minőségének fenntartása. Ez az irányelv csak annyiban kapcsolódik a települési szennyvízelvezetéshez és -tisztításhoz, amennyiben a megfelelő vízminőség biztosításához szükséges a szennyvízkibocsátási határértékek szigorítása.

78/659/EGK irányelv azon felszíni vizek minőségéről, amelyek védelmet vagy javítást igényelnek a halak életfeltételeinek biztosítása érdekében

A 78/659/EEC irányelv az édesvizek halbiológiai érdekből védelemre vagy javításra szoruló minőségéről rendelkezik. Ez az irányelv is csak annyiban kapcsolódik a települési szennyvízelvezetéshez és -tisztításhoz, amennyiben a megfelelő vízminőség biztosításához szükséges a szennyvízkibocsátási határértékek szigorítása.

86/278/EGK irányelve a környezet, és különösen a talaj védelméről a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásával kapcsolatban

Az irányelv célja a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználására vonatkozó határértékek megállapítása és az ellenőrzés biztosítása.

2.1.2. Ivóvízellátás

Az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK irányelv

Az ivóvízellátás követelményeit döntően meghatározza ez az irányelv (hat rá más szabályozás is, de ez a legfontosabb).

1998 novemberében került kiadásra az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK irányelv, amely 1998 decemberében lépett hatályba.

A tagállamok kötelesek az ivóvízre azokat a határértékeket megállapítani, amelyek az irányelv I. számú mellékletében szerepelnek és kötelesek megtenni minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy az ivóvíz minősége megfeleljen az irányelv előírásainak.

A tagállamok átmenetileg eltérhetnek a vízminőségi előírásoktól (átmeneti mentesség), ha az eltérés nem jelent potenciális veszélyt az emberi egészségre és az ivóvízellátás az érintett területen más módon nem biztosítható. Továbbá kötelesek határértéket megállapítani olyan paraméterekre is, amelyek az adott ország lakossága egészségének védelme érdekében még szükségesek. Az új irányelv a paraméterek közül azokat, amelyek határértékének be nem tartása közvetlen egészségügyi következményekkel nem jár, ún. indikátor paraméterként jelöli meg. Ide kerültek olyan vízminőségi jellemzők, mint a vas-, mangán- és ammóniumtartalom stb.

2006. december 25-ig azokon a településeken kell megoldani az ivóvíz minőségének a javítását, ahol az ivóvízben lévő arzénkoncentráció meghaladja a 50 µg/l-t, illetve a 30 µg/l-t, valamint azokon a településeken, ahol a nitrittel, bórral, fluoriddal szennyezett ivóvizek minősége nem felel meg a határértéknek.

2009. december 25-ig a 10 µg/l arzénkoncentráció feletti és az ammónium-ion határérték feletti szennyeződést tartalmazó ivóvizek minőségének javítását kell megoldani.

A 98/83/EK irányelv összes követelményeit (beleértve az összes paraméterre, köztük az indikátor paraméterekre vonatkozó határértékeket) 2015-re kell teljesíteni.

Az új irányelv lényeges szempontja, hogy a vízminőséget nem a vízműtelepen vagy a hálózatba táplálás pontján értékeli, hanem a fogyasztói ponton.

2.1.3. A vízvédelmi szabályozás változása, a 60/2000/EK vízvédelmi keretirányelv követelményei

a) Szakmai követelmények

A vízminőség-védelem és az egész vízgazdálkodás jövőjét a 60/2000/EK vízvédelmi keretirányelv határozza meg.

A keretirányelvben a vízügyi politikát komplex, integrált módon határozták meg, a felszíni és felszín alatti vizek integrált védelme, a mennyiségi és a minőségi védelem együttes figyelembevétele a jellemző.

Központi elemet szánunk **a vízgyűjtő területi** szemléletnek és a szennyezéscsökkentés komplex módjának (célállapoton keresztül és a forrásnál történő megelőzés és csökkentés útján). A tervezet előírja vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítését (13.cikkely), amelyet az irányelv hatályba lépése után legkésőbb 9 évvel publikálni kell. Alapegység a szabályozásban az ún. vízgyűjtő kerület, amely a tengerbe torkolló folyók vízgyűjtő területét fedi le. A Magyarországot érintő vízgyűjtő kerület a Duna-medence, amely 13 ország területét, illetve területének egy részét fedi le komolyabban. A Duna-medence szintű terveknek kész kell lenniük 2009. év végére. Ez az a legfontosabb szint, ahol a Keretirányelv céljainak teljesülniük kell. Magyarországnak továbbá részt kell venni az érintett szomszédos országokkal együtt a vízgyűjtő gazdálkodási résztervek készítésében a Duna, a Tisza és a Dráva vízgyűjtőre. Ezen túlmenően az EU felé országjelentést kell készíteni a keretirányelv teljesítéséről. A vízgyűjtő tervek első felülvizsgálata 2015-ben lesz, abban az évben, amikor el kell érni az ún. jó állapotot mind a felszíni, mind a felszín alatti víztestekre. A jó állapot lényegében ökológiai és kémiai jó állapotot jelent. Egyszerre kell teljesíteni hidrológiai, morfológiai, biológiai követelményeket. Az oxigén-háztartásra és a tápanyagra vonatkozóan (ezek kiemelten fontosak a települési szennyvízelvezetés és -tisztítás szempontjából) el kell érni a jó biológiai állapotnak megfelelő értékeket. Nagyon fontos szerepet fognak játszani a mikroszennyezők. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervet ki lehet egészíteni vízgyűjtőre, egy szektorra, egy problémára, vagy víztípusra vonatkozó részletesebb tervekkel és programokkal. **A keretirányelv előírja intézkedési program (11. cikkely) készítését**, a keretirányelvben megfogalmazott környezeti célok elérése érdekében. A környezeti célokat az irányelv hatályba lépése után legkésőbb 15 évvel kell elérni (4. cikkely). Indokolt esetben, megfelelő indokok bemutatásával egyes határidők még 12 évvel meghosszabbíthatók.

Az intézkedési programnak alap intézkedéseket, és ha szükséges, kiegészítő intézkedéseket kell meghatároznia. Alapintézkedésnek számít a szennyvízelvezetés és -tisztításra vonatkozóan a 91/271/EGK irányelv teljesítése. Ugyanakkor amennyiben az ún. jó vízminőségi állapot eléréséhez egyes víztestek vonatkozásában az alapintézkedések nem elegendők, akkor ún. kiegészítő intézkedéseket kell életbe léptetni. Ilyen lehet többek között a határértékek szigorítása vagy a szennyvízkibocsátás tiltása.

Az intézkedési programot az irányelv hatályba lépése után legkésőbb 9 évvel kell életbe léptetni, valamennyi intézkedést pedig legkésőbb 12 év múlva kell hatályba léptetni.

Tekintettel a keretirányelvből következő vízgyűjtő-tervezési szemléletre, az új típusú intézkedési programok igényére, **célszerű a programokat vízgyűjtőkre komplex módon elkészíteni. A most és az elkövetkező években készülő szennyezéscsökkentő programok, térségi programok, vízgyűjtő-fejlesztési tervek metodikáját célszerű lenne az EU elvárásokkal egyeztetni, az ennek megfelelő adatbázist kialakítani. A tervek/programok és a statisztikák fejlesztését összehangoltan kell végezni.** Az eddig elkészült regionális vízgazdálkodási tervek hibája, hogy a tervezők maguk határozták meg a célokat, a keretirányelv értelmében a vízminőségi és vízvédelmi célok az EU elvárásaiból adódnak. Másik eltérés, hogy az eddig alkalmazott regionális tervezési egységek várhatóan nem felelnek meg az EU irányelvből adódó követelményeknek (33 vízgyűjtőre lett felosztva az ország). Kevesebb számú tervre lesz igény, erősíteni kell az országok közös tervezését.

A kibocsátások szabályozásával, azaz a kibocsátás-ellenőrzés, kibocsátási határértékek meghatározásával kapcsolatosan a keretirányelv szerint a következő szabályozásokat kell figyelembe venni:

- 96/261/EGK irányelv (IPPC),
- 91/271/EK irányelv (települési szennyvíztisztítás),
- 91/676 EK irányelv (mezőgazdasági forrásokból származó nitrát szennyezés).

Amennyiben a minőségi célkitűzések szigorúbbak, mint a keretirányelv 2. cikkelyében meghatározottak, akkor ennek megfelelően szigorúbb kibocsátás-ellenőrzést kell megvalósítani.

A keretirányelvben meghatározott vízszennyezés elleni stratégiák (16. cikkely) kidolgozását a Tanács fogja elvégezni. Ezzel gyökeresen átalakul a vízszennyezések szabályozási rendszere, köztük a kibocsátások ellenőrzési rendszere.

Az egyes direktívák későbbi sorsára vonatkozóan a keretirányelv megállapításai az irányadók. Lényegesen módosul a 76/464/EGK irányelv szerepe az elkövetkező években. A 76/464 irányelv hatályát veszti a keretirányelv hatályba lépését követően 13 éven belül. A 6. Cikk, tehát az I. lista anyagaira vonatkozó szabályozás (határérték megállapítás, minőségi célkitűzések stb.) a keretirányelv hatályba lépésekor veszti hatályát. A keretirányelv alapján elfogadásra kerülő prioritási lista felváltja az 1982. júniusi listát. A 7. Cikkely (tehát a II.-es listás anyagokra vonatkozó szabályozás) céljára a tagállamok alkalmazhatják a keretirányelvben megfogalmazott alapelveket a szennyezési problémák és az azokat okozó anyagok meghatározásához, a vízminőségi határértékek megállapításához és az intézkedések bevezetéséhez. Azon víztestek részére, amelyekre az első Vízgyűjtő-gazdálkodási tervben szükséges a környezeti célkitűzéseket megállapítani a keretirányelv rendelkezései szerint mint minimum, legalább annyira szigorú minőségi szabványokat kell elfogadni, mint amelyet a 76/464/EGK irányelv megkövetel.

A keretirányelv nem hatálytalanítja azonnal a jelenlegi közösségi szennyezőanyag-kibocsátási határértékeket, tehát ezek betartása elengedhetetlen.

A Keretirányelv hosszabb távon érvényteleníti a következő irányelveket és azok helyére lép:

- 75/440/EGK irányelv az ivóvízkivételre szánt felszíni vizek minőségéről (és az ehhez kapcsolódó 79/869/EGK) irányelv
- 78/659/EGK irányelv azon felszíni vizek minőségéről, amelyek védelmet vagy javítást igényelnek a halak életfeltételeinek biztosítása érdekében.

Stabilnak tekinthető irányelvek (ez nem zárja ki kisebb módosítások bevezetését) a következők:

- 91/271/EGK irányelv a települési szennyvíz tisztításáról,
- 76/160/EGK irányelv a természetes fürdőhelyek vízminőségéről,
- 98/83/EK irányelv az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

Tehát a víziközmű-szolgáltatást leginkább érintő két irányelv hosszú távon is hatályos lesz.

b) Gazdasági követelmények

A keretirányelvben megfogalmazott szabályozás **három alapelvre** épít. Az egyik a **vizek jó minőségének biztosítása** egész Európában. A másik alapelv az **ésszerűség**. Az ésszerűség magába foglalja azt, hogy amennyiben nagyon indokolatlanul, ésszerűtlenül sokba kerül bizonyos követelmények teljesítése, akkor azt nem érdemes az eredeti határidőre végrehajtani. A harmadik alapelv a **társadalmi részvétel**. A tervezés minden fázisában egyeztetni kell az érintettekkel, a közvéleménnyel, a lakossággal.

A gazdasági elemzés, illetve gazdasági követelmények három szinten jelennek meg a Keretirányelv végrehajtásánál:

1. A kívánt célállapotot a lehető legkisebb költséggel megvalósítható intézkedésekkel kell végrehajtani.
2. Gazdasági elemzésnek kell alátámasztani azokat az igényeket, amelyek egyes víztestek jó állapotának elérésére vonatkozó engedményekre vonatkoznak.
3. A vízellátás, szennyvízelvezetési és -tisztítási közszolgáltatásra a költségmegtérülés elvét kell alkalmazni 2010. évi határidőre.

A keretirányelv megkülönböztetett szerepet szán a gazdasági elemzésnek, a gazdasági szempontoknak. Az EU vízigazgatók értekezlete 2002 júniusában elfogadott egy a gazdasági elemzések szerepeire és módszereire vonatkozó útmutató¹, mely szerint ezeket az „Economics and environment. The implementation challenge of Water Framework Directive. A Guidance document” alapján kell elvégezni (továbbiakban Útmutató).

Az említett útmutató megfogalmazza a gazdasági elemzések helyét, szerepét, feladatát a keretirányelv végrehajtásában. A keretirányelv új szemléletű, amikor a gazdaságot integrálja a vízgazdálkodásba és a vízügyi politikába.

A gazdasági elemzések kiindulópontja a jelenlegi vízhasználatok és azok gazdasági jelentőségének értékelése. A következő lépés a vízgyűjtő terület gazdasági és vízgazdálkodási fejlődésének előrejelzése, 2015-ig a trendek meghatározása. A harmadik lépés a jelenlegi költségmegtérülés szintjének értékelése a különböző vízszolgáltatások vonatkozásában.

Nagyon fontos feladatkör a költséghatékonysági elemzések előkészítése, megalapozása. Annak biztosítására, hogy a költséghatékonysági elemzést a későbbiekben gördülékenyen el lehessen végezni, javasolt a fontosabb intézkedések költségeiről és a költségeket befolyásoló paraméterekről egy széles adatbázis létrehozása. Ez az adatbázis segíti a vízgyűjtő-fejlesztési tervek elkészítését. A nem területspecifikus fontosabb gazdasági hasznok összegyűjtése is

¹ EU (2002). Economics and environment. The Implementation challenge of Water Framework Directive. A Guidance document.

javasolt. Ez az információ segítheti az aránytalanul nagy költségek elemzését és a derogációs kérelmek igazolását.

Fontos eleme a gazdasági elemzésnek a környezeti és gazdasági externáliák számbavétele és számszerűsítése:

- A vízzel kapcsolatos környezeti költségek és hasznok értékelése és a környezeti költség adatbázis fejlesztése.
- Az intézkedések közvetlen ágazatokat és alágazatokat érintő gazdasági hatásainak értékelésére szolgáló módszerek kifejlesztése.
- Az intézkedések, vagy intézkedések egy kombinációjának hatékonysági értékelésére szolgáló módszerek kifejlesztése.

A következőkben a gazdasági követelmények közül a vízárpolitikához kapcsolódóról szólunk részletesebben, ez az, ami a hazai közszolgáltatások szempontjából a legfontosabb és közvetlen gyakorlati jelentőséggel bír.

c) Az EU vízárpolitikája

AZ EU vízárpolitikáját a 2000 nyarán elfogadott „kommunikáció” felhasználásával ismertetjük: COM(2000) 477 final, Brussels, 26.07.2000 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: „Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources”

A vízügyi keretirányelv (2000/60/EK) szerint a víz árának fedeznie kell az összes költséget, amely jelenti a pénzügyi, az erőforrás- és a környezeti költségeket egyaránt.

Általános a világban, hogy a víz mint természeti erőforrás ára alacsony, mind a mai napig alulértékelt. A víz reális ára biztosíthatja a takarékos gazdálkodást, illetve forrása lehet az erőforrás megőrzésének. AZ **EU vízárpolitikájának lényege** tehát:

A **„felhasználó fizess” elv alkalmazása**, amely tartalmazza a „szennyező fizess” elvet is, biztosíthatja a pénzügyi ösztönzést ahhoz, hogy a szolgáltatások használói kerüljék a pazarlást és a szennyezést.

A költségek három elemből állnak:

- **Pénzügyi költségek** (a szolgáltatás biztosításához szükséges különböző egyszeri és folyamatos költségek, beleértve a működés és fenntartás költségeit, a tőkeköltségeket, így a tőketörlesztést és kamatfizetést, a beruházások hozamát, ahol ez szükséges).
- **Környezeti költségek** (reprezentálják azokat a károkat, amelyeket a vízhasználók okoznak a környezetben és az ökoszisztémában. Pl. a vízi ökoszisztémák ökológiai minőségének romlása vagy a sótartalom növekedése és a termőtalajok degradálódása).
- **Erőforrásköltségek** (természeti erőforrás elfogyasztásának/kimerítésének költsége, ez lehet minőségi romlás és mennyiségi csökkenés, a jelenlegi fogyasztásnak a jövőre vonatkozó konzekvenciáit tükrözi, pl. a felszín alatti vízkészletek túlzott kitermelése).

Ez utóbbi két tétel megfizettetése lényegében a vízkincs-, vízvagyonmegőrzést segíti elő.

A hatékony vízárképzés ösztönzi:

- a szennyezéscsökkentést és a vízhasználatok hatékonyságának növelését,
- a vízszolgáltatási és -kezelési infrastruktúra megfelelő nagyságának kialakulását, a költség-hatékonyság javulását,

- a pénzügyi erőforrások mobilizálását, biztosítja a vizes infrastruktúra pénzügyi életképességét és a környezetvédelemhez szükséges források előteremtését.

Bár a vízgyűjtő területnek meghatározó szerepe lesz a vízgazdálkodásban, a pénzügyi költségek értékelésére és kezelésére megfelelőbb a vízszolgáltató területe. A környezeti és erőforrásköltségek meghatározására és kezelésére a legalkalmasabb térség a vízgyűjtő. A környezeti díjak beszedésére az egyik preferált mód, hogy a szolgáltató szedi be a vízdíjszámlában és továbbítja a vízgyűjtő megfelelő szervezetéhez. A másik megoldás az, ha a környezeti díjak, adók a költségvetésbe kerülnek közvetlenül.

A vízárszpolitikát alulról felfelé kell építeni, tehát a lakosság és a többi érintett részvétele és az átláthatóság elengedhetetlen. Mivel a vízügyi szolgáltatás (legyen az magán vagy közösségi) kvázi-monopol helyzetben van, ezért nagyon fontos az, hogy a költségek valósak legyenek. A tagországokban különböző árellenőrzést valósítottak meg (pl. előzetes árkontroll működik az Egyesült Királyságban, utólagos árkontroll a fogyasztók kérésére Németországban). Fontos biztosítani azt, hogy a környezeti és az erőforrásköltségekből származó bevételeket hatékonyan használják fel, ha címkézett felhasználásra kerül sor.

Alapvető, hogy a vízárszpolitika átlátható legyen, a használóknak és a fogyasztóknak tudniuk kell, hogy a számla értéke miért annyi. A vízhasználóknak meg kell ismerniük a hidrológiai és főbb környezeti információkat, hogy értékelní tudják saját szerepüket.

Az Európai Unió vízvédelmi keretirányelvének szellemében kialakítandó vízárszpolitika elérése Magyarországtól is (több nyugat-európai országhoz hasonlóan) komoly erőfeszítéseket fog igényelni. **A keretirányelv a hatályba lépéshez képest 10 évet határozott meg arra, hogy a tagországok érvényesítsék a teljes költségmegtérülés elvét a vízárszpolitikában (tehát 2010-ig meg kell valósítani). Ez azt jelenti, hogy nem sok idő van ennek elérésére. A jelenlegi állás szerint tehát 8 éven belül meg kell valósítani a teljes mértékben önfinanszírozó szolgáltatást.**

A környezeti és gazdasági szempontokat integráló vízárszpolitikának építeni kell:

- a teljes költségmegtérülés elvére,
- a vízárstruktúra változatosabb alkalmazására és a vízmérés elősegítésére,
- a környezeti költségek és az erőforrások értékelésére, és ahol megvalósítható, az árat meghatározó költségekbe történő beépítésére,
- áttekinthető/átlátható fejlesztési politika kialakítására, amely épít a vízhasználók és a vízfogyasztók részvételére,
- a vízárszpolitika szakaszos/fokozatos megvalósítására.

2010-re az árak tekintetében Magyarországnak is biztosítani kell tehát a következőket:

- Az árakban érvényesíteni kell első lépésben legalább a pótláshoz szükséges fedezetet.
- A következő lépésben a bővítő beruházások fedezetét is biztosító díjrendszerre kell áttérni.
- Meg kell oldani a vízkészletjárulék rendszerének továbbfejlesztését és mértékének emelését, annak érdekében, hogy az ún. erőforrásköltségek beépülhessenek az árakba és befolyásolhassák a vízhasználók preferenciáit.
- A környezeti költségek meghatározását, szennyezésarányos díj típusú szabályozás bevezetését.

Az EU elvárásokból a víziközmű-beruházások hazai finanszírozására vonatkozóan az alábbi következtetések adódnak:

- Az állami támogatásokat az önkormányzati beruházásokra kell koncentrálni, ez a támogatási forma 2010-ig egész biztosan fennmaradhat.
- Az üzemeltetési támogatásokat a program első éveiben lehet még nyújtani. A későbbiekben, ha feltétlenül szükséges, akkor szociális támogatásként, esetleg veszteség-finanszírozási formában kell megoldani a támogatást. 2010 után az üzemelési költségeket teljes körűen fedező díjaknak kell kialakulniuk.

2.1.4. Települési hulladékgazdálkodásra vonatkozó hatályos szabályozás

Az EU hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatályos szabályozási rendszere a következő területeket foglalja magában (dőlt betűvel jelölve a települési hulladékgazdálkodást kiemelten érintő irányelvek, rendeletek):

• Keretszabályozás

- *a Tanács 75/442/EGK irányelve a hulladékról,*
- *a Tanács 91/689/EGK irányelve a veszélyes hulladékokról,*
- *a Tanács 97/C 76/01 határozata a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiájáról.*

A Tanács 75/442/EGK irányelve a hulladékról, valamint a Tanács 97/C 76/01 határozata a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiájáról szerint érvényesíteni kell az alapvető elveket, miszerint a hazai hulladékgazdálkodás során, a környezethasználat kedvezőbb arányának kialakításával, valamint a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználásával el kell érni:

- a hulladékképződés lehetőség szerinti megelőzését,
- a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését,
- a keletkező hulladék minél nagyobb arányú hasznosítását,
- a nem hasznosuló hulladék környezetkímélő ártalmatlanítását.

• Speciális hulladékokra vonatkozó szabályozás

- a Tanács 75/439/EGK irányelve a hulladék olajok kezeléséről, illetve annak 87/101/EGK módosítása,
- a Tanács 76/403/EGK irányelve a PCB-k és PCT-k ártalmatlanításáról, illetve annak 96/59/EGK módosítása,
- a Tanács 78/176/EGK irányelve a TiO₂-ipar hulladékairól, illetve annak módosításai,
- a Tanács 86/278/EGK irányelve a környezetvédelemről és különösen a talaj védelméről a szennyvíziszap mezőgazdasági hasznosítása esetén,
- a Tanács 91/157/EGK irányelve a szárazelemekről és az akkumulátorokról, illetve annak 93/86/EGK Bizottsági Határozati kiegészítése,
- *a Tanács 94/62/EK irányelve a csomagolásról és a csomagolási hulladékokról,*
- a Tanács 2000/53/EK irányelve a kiselejtezett gépjárművekről.

A 94/62 EK direktíva a csomagolásról és a csomagolási hulladékokról, valamint az ehhez kapcsolódó 97/129/EK Tanácsi határozat a csomagolóanyag-azonosítási és jelölési rendszer létrehozásáról és a 97/138/EK Tanácsi Határozat a létrehozandó adatbázis formanyomtatványairól egy egységes szabályozást alkot. Az irányelv foglalkozik a csomagolás feltételeivel, a csomagolási hulladék kezelésének szabályozásával.

A direktíva **újrafeldolgozási és újrahasznosítási célokat** állít, melyeket a tagállamoknak teljesíteni kell: a tagállamok az irányelvnek a nemzeti jogba való beillesztését követő 5 éven belül (legkésőbb 2001, a gyengébben fejlett tagországok 2005 végéig) kötelesek a csomagolási hulladék tömegének legalább 50%-át (a gyengébben fejlett országok - Görögország, Írország, Portugália - 25%-át), de legfeljebb 65%-át hasznosítani. Ezen belül az összes csomagolóanyag 25-45%-át kell újrafeldolgozni úgy, hogy valamennyi csomagolóanyag-fajtánál legalább 15%-os arányt érjenek el.

- **Feldolgozó és ártalmatlanító létesítményekre vonatkozó szabályozás**

- a Tanács 89/369/EGK irányelve az új települési hulladék égetőkről, a Tanács 89/429/EGK irányelve a működő települési hulladék égetőkről,
- a Tanács 94/67/EK irányelve a veszélyes hulladékok égetéséről,
- a Tanács 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakásról,
- a Tanács 96/61/EK irányelve az integrált szennyezésmegelőzésről.

A települési hulladékgazdálkodást legjobban a 99/31 EK irányelvben megfogalmazott követelmények érintik. Az irányelv több feltételt is támaszt a hulladéklerakókkal szemben. Az irányelv szigorúbb ellenőrzést irányoz elő részint az engedélyezés során, részint a már működő lerakók esetében. A lerakóhelyekkel szembeni normák szigorodnak.

A lerakással ártalmatlanított hulladék lebomló szervesanyag-tartalmát radikálisan csökkenteni kell. **A magas szervesanyag-tartalmú hulladékokat, így pl. a szennyvíziszapokat más módon, pl. komposztálással, égetéssel, mezőgazdasági használattal kell kezelni.**

Ezen felül a lerakó lezárásáról és a zárás után 50 évig történő figyelésről is gondoskodni kell. Ennek költségeit a lerakó igénybevételének árában kell kalkulálni. Az újonnan létesülő lerakók megfelelő szigetelési és monitoring rendszerrel ellátva kezdhetik meg működésüket.

(A települési hulladékégetésre megállapított szigorú követelmények hazai viszonylatban jelenleg elsősorban a budapesti hulladékgazdálkodást érintik érzékenyen.)

- **Szállításra vonatkozó szabályozás**

- A Bázeli egyezmény,
- A Tanács 93/259/EGK Rendelete a hulladékok Európai Közösségen belüli, az onnan ki- és beszállításának felügyeletéről és ellenőrzéséről.

2.1.5. A hulladékgazdálkodásra vonatkozó EU szabályozás jövőbeni alakulása

A települési hulladékgazdálkodást érintő EU szabályozásra jelenleg nem készül a Vízügyi Keretirányelvhez hasonló átfogó szabályozás. A hulladékgazdálkodási szabályozás EU szintű továbbfejlesztésének irányait az **Európai Közösség 6. Környezetvédelmi Akcióprogramja** jelöli ki. Alapvető, új fejlemény, hogy a hulladékgazdálkodás a természeti erőforrások fenntartható használatával együtt alkot egy környezeti témát. Ez tükrözi azt a szemléletváltást, amely egyes specifikus hulladékos szabályozások helyett integrált hulladékgazdálkodást követel, a megelőzést mint abszolút prioritást érvényesíti. Ennek megfelelően az EU az alábbi **fő célt** fogalmazza meg:

„Biztosítani kell, hogy a megújuló és a nem megújuló erőforrások fogyasztása ne haladja meg a környezet eltartóképességét. El kell érni az erőforrások felhasználásának elválasztását a gazdasági növekedéstől, jelentősen javított erőforrás-hatékonysággal, a gazdaság dematerializálásával és a hulladék keletkezésének megelőzésével.”

A jelenlegi szabályozás továbbra is a hulladékgazdálkodást célzó közösségi stratégia része lesz. A tagállamok különös figyelmet szentelnek a már meglévő intézkedések végrehajtásának jelentős javítására.

A tagjelölt országokban a növekvő fogyasztás és a változó életmód valószínűleg további nyomást fog gyakorolni a gyakran már így is túlterhelt hulladékgazdálkodási rendszerekre és az infrastruktúrára. Ezért a már meglévő hulladékgazdálkodási rendszerek fejlesztésén túl előnyt fognak élvezni a hulladék keletkezésének megelőzését és az újrafeldolgozási kezdeményezéseket, valamint az infrastruktúra fejlesztését szolgáló beruházások.

Bár az eddigi megközelítés sikeres volt a hulladékgazdálkodás előírásainak fejlesztésében, eddig azonban nem sikerült csökkenteni a hulladék egyre növekvő mennyiségét. **A hangsúlyt most a hulladékkeletkezés megelőzésére kell helyezni, mind mennyiségi (azaz volumen), mind minőségi (azaz veszélyesség) értelemben.** A szakmapolitika készítői számára ez az egyik legnagyobb kihívás a hulladékprobléma kérdései között. Ez megköveteli a hulladéktermelés elválasztását a gazdasági növekedéstől.

A hulladék keletkezésének megelőzése szoros kapcsolatban van a javuló erőforrás-hatékonysággal, befolyásolva a fogyasztási mintákat és csökkentve a termékek termelési és használati életciklusain át a másodlagos hulladékképződést, mégpedig azon a ponton keresztül, ahol maga a termék hulladékká válik. A hulladékkeletkezés megelőzését célzó tevékenységet ezért elsősorban és legfőképpen a hulladék keletkezésének forrásánál kell végrehajtani. Ez egyrészt jelenti a termék élettartama meghosszabbításának útját célzó módszerek keresését, kevesebb erőforrás felhasználásával a termékek esetében, tisztább és kevésbé pazarló termelési folyamatokra történő váltást, másrészt befolyásolja a fogyasztói választást a kevésbé pazarló termékek és szolgáltatások javára. Ez kulcseleme lesz az erőforrás-gazdálkodás tervezett tematikus stratégiájának, az Integrált Termékpolitikának és – a hulladék veszélyességére vonatkozóan – a Közösség vegyianyag-politikájának.

Ennek érdekében **az EU törekszik a gazdasági eszközök használatának ösztönzésére**, például ökoadó kivetésére az erőforrás- és hulladékintenzív termékekre és folyamatokra, a termelői felelősség érvényesítésére, a fogyasztói kereslet befolyásolására a kevesebb hulladékot eredményező termékek és folyamatok javára, például zöld beszerzési politikák, ökocímkézés, információs kampányok vagy más eszközök útján.

A Közösség újrafeldolgozást illető megközelítése eddig az olyan „elsődleges” hulladékáramokra összpontosított, mint a csomagolási hulladék és az életciklusuk végén járó járművek, és olyan jogszabályokat javasolt, melyek a tagállamok által teljesítendő újrahasznosítási célokat tűztek ki. Ez magában foglalta annak hangsúlyozását, hogy a gyártók felelősek egyrészt termékeik kezeléséért, amikor azok hulladékká válnak, másrészt termékeik veszélyesanyag-tartalmának csökkentéséért. **A jogszabályok végrehajtásából származó tapasztalatok azt sugallják, hogy szükség van egy olyan, közösségi szintű konzisztens szakmapolitika megalkotására, ami általánosságban ösztönzi az újrafeldolgozást.** A cél a hulladékok újrahasznosítása és újrafeldolgozása olyan ésszerű szinten, ahol még létezik nettó környezeti haszon, és amely gazdaságilag és műszakilag megvalósítható.

Az új hulladékgazdálkodási politika szellemében az EU a következő konkrét intézkedéseket tervezi:

- a hulladékkeletkezés-megelőzési célok és prioritások integrálása a Közösség Integrált Termékpolitikájába,
- a szennyvíziszapról szóló irányelv átdolgozása,

- ajánlás az építőipari és bontási hulladékokat illetően,
- jogszabályi kezdeményezés a biológiai úton lebontható hulladékokról,
- a hulladék újrahasznosításáról szóló tematikus stratégia, beleértve a prioritás hulladékáramok gyűjtésének és újrafeldolgozásának biztosítását célzó intézkedéseket.

A várható EU szabályozások közül a települési hulladékgazdálkodást közvetlenül a szennyvíziszap kérdés, az építőipari és bontási, valamint a biológiai úton lebontható hulladékokra vonatkozó szabályozás érinti.

2.2. Egyes tagországok tapasztalatai a környezetvédelmi közszolgáltatások területén, lényeges eltérések a nyugat-európai és a magyar rendszer között

Ebben a fejezetben a legfontosabb, legfigyelemreméltóbb uniós tapasztalatokat kívánjuk bemutatni, kiemelve azon országok jellemzőit, amelyek leginkább hatással vannak a magyar megoldásokra (történelmi hagyomány, földrajzi közelség, tőkebefektetésük mértéke, piaci jelenlétük kapcsán) és amelyek tanulságosak lehetnek a jövőben még előttünk álló feladatok teljesítésekor, a különböző problémamegoldások esetén.

Mivel tanulmányunk az önkormányzatok előtt álló feladatokra kíván elsősorban összpontosítani, ezért kiemelten foglalkozik a **tulajdonosi viszonyokkal, a díjakkal és az üzemeltetési, szerződéses formákkal**, mivel ezek az önkormányzatok felelősségébe tartoznak és a legmeghatározóbb területei a közszolgáltatásoknak. Természetesen ezekkel szorosan összefüggenek a fejlesztési, beruházási, finanszírozási területek is.

Általános tapasztalat, hogy az egyes országokban kialakult struktúrák tükrözik az adott ország gazdaságának színvonalát, történelmi hagyományait, településszerkezetét, sőt mentalitását is.

Az EU tagországokat a közszolgáltatás és a környezetvédelem területén is általában példaként szokás emlegetni, ugyanakkor az igazsághoz tartozik, hogy sok helyen még jelentős elmaradások tapasztalhatóak esetükben is (szinte hihetetlen például, hogy mintegy 150 nagyvárosban nem megoldott még a szennyvíztisztítás, köztük Milánóban, Brüsszelben). Az is tanulságos, hogy az EU direktívák, illetve az ezekhez kapcsolódó jogszabályok érvényesítése mennyire nehezen valósul meg náluk is, valamint az, hogy mennyiféle szervezeti, jogi, egyéb konstrukcióbeli megoldás alakult ki. Az egyes országokon belül is többféle modell létezik és az elmúlt 10-15 évben lezajlott privatizációs hullámok is különböző mértékben hagytak nyomot a tagországok közszolgáltatási szektorában.

2.2.1. Szervezeti megoldások

A víziközmű, de a hulladékszolgáltatás is általában önkormányzati feladat, illetve ahol nagyobb regionális szervezetek végzik, ott előfordul a nagyobb állami, tartományi beleszólás. A hulladékszolgáltatás területén több a magánszereplő, illetve (az újabb szabályozás következtében) egyre komolyabb mértékben vesznek részt benne a „hulladéktermelő” iparágak képviselői. Ez utóbbi szektor sokkal piaci módon működik, az újrahasznosítási lehetőségeknek köszönhetően pedig komoly üzleti lehetőségeket is magában rejt.

A vízellátás és a szennyvízelvezetés, -tisztítás területét jelentősen befolyásolja a sajátos monopolhelyzet. Az elmúlt időszakban végbemenő privatizációs hullám komoly szakmai vitákat, ugyanakkor jelentős változásokat eredményezett a tagországok ezen szektoraiban. A privatizációt ellenzők általában azzal érvelnek, hogy a magántőke megjelenése felhajtja az árakat és rontja a vízminőséget. Ennek helyenként számszerű bizonyítékai is megtalálhatóak, egyes országokban mégis tartós megoldást jelentett a privatizáció.

A legjellemzőbb szervezeti megoldások, példák röviden a következők:

Németországban önkormányzati társulások vagy települési egyedi vízellátó művek gondoskodnak a szolgáltatásról. Jellemző forma az ún. kooperációs modell, amelyben az üzemeltetést végző szakcég és az önkormányzat között van egy harmadik szereplő is, az Együttműködési társaság, melynek feladata alapvetően a fejlesztéssel és karbantartással, valamint a stratégiai managementtel kapcsolatos döntéshozatal. Ez a társaság köti meg a szolgáltatási szerződést az üzemeltetővel. Az egyes önkormányzatok – mivel amellet, hogy az ellátási felelősség az övék, önállóan dönthetnek a tulajdonukban lévő közművekről – választhatják a privatizáció lehetőségét is. Több helyen történt kisebbségi részesedés értékesítése is, de gyakrabban élnek a koncessziós vagy más üzemeltetési szerződések nyújtotta lehetőségekkel.

Ausztriában a regionális közszolgáltató vállalatok a jellemzőek, elsősorban a vízgyűjtő területekre szervezeten. Gyakori a társulási forma. Például Burgenland tartomány 3 nagy csatornamű és 4 ivóvízmű között van felosztva. Itt korábban minden település külön végezte a szolgáltatást, de szakmai indokok, illetve az EU-s térségi fejlesztési programokkal párhuzamosan végrehajtott modernizáció kikényszerítette ezt a szervezeti átalakítást. 1995-99 között Ausztria a régiók fejlesztésére mintegy 115,3 millió Euro támogatást kapott, melyből 22,53 millió Euró jutott a települési vízgazdálkodásnak. Ezt saját erővel (35%-os arányban), valamint szövetségi és tartományi támogatási forrásokkal kiegészítve jelentős fejlesztés zajlott le a szektorban. Ma valamennyi burgenlandi település rendelkezik biológiai szennyvíztisztítóval, illetve Ausztrián belül Bécs után itt a legmagasabb az ellátási arány.

Hollandiában törvény rendelkezik arról, hogy tilos vízművet, csatornaművet egészben, vagy részben privatizálni. A közösségi tulajdonban lévő többszáz kisvállalat koncentrációja viszont a közelmúltban zajlott és a 10 nagy társulássá történő tömörülés célja elsősorban a minimum 10%-os költségmegtakarítás volt.

Portugáliában a helyi önkormányzatok kezében vannak a víz- és csatornaművek, egyes részek privatizálása lehetséges és folyamatban is van, de a döntési jogkör megmarad a helyhatóságnál.

Olaszországban is jelentős koncentrációs folyamat zajlott, illetve zajlik jelenleg is. Az 1995-ben még 11 ezer üzemeltetőt jelentő szektor (amely 8 ezer települést és 54 millió fogyasztót látott el) 150-200 szervezetbe tömörül. A közösségi tulajdon itt is általános, viszont nagyon elterjedt a koncessziós forma, amelynek kereteiben általában 20 éves időtávra adják bérbe a közműveket üzemeltetésre.

Nagy-Britanniában a 10 nagy regionális víz- csatornaszolgáltató vállalatot többéves előkészítés után 1989-ben privatizálták teljes körűen. Az így létrejött magánvállalatokat több állami ellenőrzési, hatósági jogkörrel rendelkező szervezet felügyeli (többek között a Vízügyi Szolgáltatások Ellenőrző Irodája, Ivóvíz Ellenőrző Hatóság, Nemzeti Folyó Hatóság), amelyek közül a legfontosabb az OFWAT, amely az ármegállapítás mellett ellenőrzi a szolgáltatás minőségét és minősíti a szolgáltatókat. A privatizációval egyidőben elfogadtak egy árformulát, amely az árcsökkentések elérése céljából tartalmazott egy hatékonysági tényezőt is. Mivel azonban a privatizáció idejében még jelentős ellátási hiányok voltak jellemzőek, a fejlesztési igények (investíciós vállalások) olyan mértékűek voltak, hogy összességében a 10 év folyamán mégis 40 %-os áremelkedés történt a szektorban. A díjnövekedés negatív fogyasztói fogadtatása következtében több helyen felmerült a visszaállamosítás lehetősége is.

Franciaországban a települési tulajdonban lévő közművek (lakosságárányosan mért) 80%-át négy nagy konszern működteti. A hagyományosan liberális francia piacgazdaság már egészen

korán bevonta a magántőkét a közszolgáltatások fejlesztésének finanszírozásába, üzemeltetésébe. Már a 19. században létrejöttek azok a nagy közszolgáltató cégek, amelyek ma is a legjelentősebbek, illetve maga a koncessziós szerződési forma, mely meghatározza működésüket, azzal kiegészülve, hogy ma már minden földrészen jelen vannak, vezető világcégekké váltak. Ezek a Compagnie Générale des Eaux (ma már Vivendi néven) és a Société Lyonnaise des Eaux-Dumez.

(A Vivendi jelenleg száz országban több mint 110 millió lakos víziközmű szolgáltatója, 2000-ben 12,9 millió euro árbevétele és 70 ezer alkalmazottja volt. Magyarországon a Szegedi Vízművek, valamint a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. privatizációja fűződik a nevéhez. A Lyonnaise des Eaux is hasonló nagyságrendű cég, legnagyobb hazai érdekeltsége a Fővárosi Vízművek Rt. kisebbségi részesedése.)

Az 1950-es években a városi infrastruktúra-fejlesztések gyorsítása érdekében a francia állam létrehozott egy harmadik társaságot, a Caisse des Dépôts et Consignations-t (az egyik legjelentősebb építőipari, tömegközlekedési, parkolási cég), illetve ugyanebben az időben jött létre a negyedik legjelentősebb vállalkozás, a Bouyues (építőipar, vízszolgáltatás, elektromosenergia-szolgáltatás területén).

A francia gazdaságban a 70-es évektől a közösségi kiadások csökkentését célzó decentralizációs gazdaságpolitika érvényesült, melynek eredményeként például a nem katonai állami kiadások 1976 és 1989 között változatlan áron számolva 50%-kal csökkentek. Ennek eredményeként a közösségi kiadásokból megvalósuló projekteknél megnőtt a magántőke részvétele, szerepe.

Franciaországban a felelős helyhatóságok szabadon döntenek arról, hogy a közszolgáltatást kire bízzák (magáncég, vagy esetleg saját szervezet). Közszolgáltatás folytatása privát cég által a következő szerződéstípusokkal történik:

1. klasszikus koncessziós szerződés (kockázatok jelentős mértékű átadásával),
2. vegyes – koncessziós társaság egy új (kiegészítő) részt finanszíroz meg, az üzemeltetést más végzi (akár a város tulajdonában lévő cég), vagy fordítva, a fejlesztésben nem, csak az üzemeltetésben vesz részt a magáncég (víz-, szennyvízszolgáltatás területén gyakori)
3. vezetési szolgáltatási szerződés – a helyhatóság nevében működő management, de a díjbeszedés nem az ő feladata (leggyakrabban a veszteséges tömegközlekedésnél szokták alkalmazni ezt a megoldást).

Mára rendkívül változatos formájuk alakult ki a szerződéstípusoknak is. Van, amikor csak a közszolgáltatást végző eszközök üzemeltetésére, a szolgáltatás nyújtására szól a megállapodás (jellemzően a vízellátás, városi közlekedés, energiaszolgáltatás területén), máskor a projekt finanszírozására (pl. TGV, vízi utak, vagy a Normandiai híd), illetve előfordul az is, hogy mindkettőben részt vesz a magántőke (pl. a kábel-TV esetében). Általánosan megállapítható, hogy a francia modell nem egy elméleti modell, hanem a gyakorlati tapasztalatokon alapuló, problémamegoldó, fokozatosan formálódott struktúra, melynek az is pozitívuma, hogy megosztja a kockázatot a felelős hatóság (amely leggyakrabban egy választott politikai testület), illetve a magáncégek között.

Mivel nálunk is terjedőben vannak a koncessziós üzemeltetési formák, érdemes néhány jellemzőjét megemlíteni még a kialakult francia modellnek. A **koncessziós szerződések** két szereplőjének érdekei alapvetően ellentétesek: a privát cég a profitszerzésben érdekelt, míg a szolgáltatásért felelős hatóság számára elsődleges a szolgáltatás problémamentes biztosítása a lehető legalacsonyabb áron. A hatóságnak tehát arra kell törekednie, hogy korlátozza a

profitnövekedést, úgy ösztönözze a szolgáltatót a költséghatékonyságra, hogy azzal díjcsökkentést érjen el.

A koncessziós szerződések a kölcsönös bizalom elvén alapulnak: a közhatóság bizalma a privát szférával szemben abban nyilvánul meg, hogy elfogadja az általuk nyújtott szaktudást, tapasztalatokat, kapacitásaikat, tágabb lehetőségeiket új technológiák alkalmazására, illetve a privát oldal bizalma meg kell nyilvánuljon a hatóság irányába, miáltal bízik a kedvező környezet hosszú távú biztosításában a sikeres projekt érdekében, a játékszabályok tartósságában, stabilitásában.

A koncessziós forma Franciaország mellett leginkább Nagy-Britanniában, Olaszországban és Spanyolországban terjedt el, de létezik Németországban és Hollandiában is (valamint gyakori az USA-ban, Kanadában és Ausztráliában).

A koncessziós társaságok profitérdekeltsége természetesen magasabb szolgáltatási díjakat eredményez. Ennek köszönhetően jellemzően ott alkalmazható leginkább ez a forma, ahol megvan a fizetőképes fogyasztói bázis. Emellett jellemzően ott élnek vele, ahol nincs elegendő forrás a fejlesztésekre és a bankhitelek alkalmazása helyett ezt, a szakmai megoldást is nyújtó alternatívát választják (így történt nálunk is az M1-es és az M5-ös autópályák esetében). Amellett tehát, hogy számos előnye van és a működő referenciák ismertek, az érintettek részéről alapos megfontolást, előkészítést igényel egy esetleges koncessziós szerződéskötésről való döntés.

2.2.2. Szolgáltatási díjak

a) A víz- és csatornadíjak általában

Kedvező lakossági díjakat, azaz olyanokat, amelyek nem fedezik a kis fogyasztású háztartások költségeit, több ország alkalmaz: Lengyelország, Szlovákia, Cseh Köztársaság, Dél-Afrika, Olaszország, Spanyolország, Belgium, Japán. Egyik ország sem alkalmaz különböző díjat a régi és az új fogyasztókra, de sok esetben az új fogyasztók egy rácsatlakozási díjat fizetnek, amely viszonylag magas pl. Dániában és Finnországban. A városi és vidéki díjkompenzálás elég ritka. A kéttényezős díjak rendszere is igen elterjedt (lásd Németország).

Az IWSA 1997. évi Madridi konferenciáján részt vevő országok valamennyien elfogadták, hogy a vízszolgáltatás a gazdasági fejlődés egyik fontos eleme. A vízellátásnak fontos hatása van egy adott ország gazdaságára. A vízellátásért felelős hatóságok minden országban bevezettek valamilyen "vízdíj-kontrollálást". Ezeknek a "vízdíj-kontrollálásoknak" különböző céljaik vannak:

- monopóliummal való visszaélés megelőzése,
- hatékonyság biztosítása,
- inflációs hatás korlátozása,
- megélhetési költségek befolyásolása.

A díjak kontrollálása minden résztvevő országban létezik valamilyen formában. Ezt az ellenőrzést a legtöbb esetben a helyi önkormányzatok gyakorolják. Néhány esetben a központi kormány vagy a központi kormány által létrehozott testület jóváhagyása szükséges. Ezt a megoldást alkalmazzák Belgiumban, Nagy-Britanniában, Szlovákiában, a Cseh Köztársaságban, Bulgáriában, Oroszországban, Taiwanon és Dél-Afrikában. Olaszország kivételével az árkontrollnak nem explicit okai vannak. Olaszországban az árellenőrzés egyben antiinflációs gazdasági szabályozó eszköz. Azokban az esetekben, ahol a vízellátás területén privatizáció történt, egyértelmű, hogy a monopol helyzet miatt, illetve a profitszerzés korlátozása érdekében a díjakat a közosséggel együtt kell meghatározni.

Egy érdekes példát mutat be az ármeghatározásra, illetve az önkormányzati árkontrollra a német Gelsenwasser AG. Azon kevés vállalat közé tartozik, amely nem maga állapítja meg a vízdíjat a fogyasztó felé, hanem szakemberekből álló bizottság végez számításokat és vizsgálja meg a szükséges kiadásokat, beruházásokat, majd tesz javaslatot. Az önkormányzatokkal kötött szerződés szerint ennek alapján kerül a vízdíj meghatározásra.

Mindenütt cél, hogy a vízszolgáltatásból a fogyasztók által befizetett bevételek, vagyis az árbevétel maradéktalanul fedezze a költségeket, hogy a különböző támogatásokat minimálisra csökkentsék.

Általában mindenhol elismerik, támogatják a minél nagyobb szolgáltatási terület kialakítását, ezzel elősegítve a szolgáltató vállalatok hatékonyabb működését.

Minden országban igyekeztek költségorientált díjakat kialakítani, aminek következtében az egyes országokban 10-58%-os fogyasztáscsökkenés állt be. Ez annak is köszönhető, hogy a szolgáltatás területén a költségek folyamatos növekedést mutattak:

- a hálózat bővítése,
- a szolgáltatás minőségének javítása,
- a szükséges fenntartások végrehajtása,
- az infláció,
- illetve a magas kamatok következtében.

A vízdíj általában a következő összetevőket tartalmazza:

- az összes üzemeltetési költséget,
- amortizáció költségeit,
- vízkészlehasználati díjakat,
- banki kölcsön visszafizetendő részletét,
- profitot,
- adókat.

A Világkonferencia ajánlásai:

- a vízellátás fejlődéséhez stabil és kiegyensúlyozott politikai környezetre van szükség,
- a tartós, hatékony vízellátáshoz költségfedező díjrendszerre van szükség,
- a magas díjakat el kell kerülni,
- ártámogatási politika csak ott ajánlható, ahol a népességnek nagyon alacsony a jövedelme,
- fejlesztési támogatás elfogadott a fejlődő országokban a vízellátás kiterjesztése érdekében, azonban ha az országok elérnek egy elfogadható gazdasági szintet (GDP 5000 USD/fő), akkor ezen támogatásokat kerülni kell.

Megállapítható, hogy a víz ára ma már Európában szinte mindenütt fedezi nemcsak a folyamatos költségeket, hanem a kölcsönök kamatait is és nyereségtartalma is van. Ugyanakkor a fejlett országokban még csak törekednek arra, hogy a vízkitermelés költségén túl figyelembe vegyék a térbeli és időbeli externáliákat, pl. vízkincs megőrzésének költségeit (vízbázisvédelem). A vízárstruktúra rendkívül sokszínű: egységdíj, különleges kapacitásdíjak, progresszív blokktarifa, kéttényezős díjrendszer (állandó díj, változó díj) egyaránt előfordul.

b) Szennyezésarányos díjak, szennyezési díjak áthárítása

Ipari szennyvízdíjak alkalmazása

A szennyvízelvezetés ára a lakosság esetében a fejlett országokban is az ivóvíz árstruktúrájától függ. Az ármegállapítás általában helyi (önkormányzati) szinten történik. A gazdálkodók vonatkozásában

néhány országban a szennyvizek minőségi különbségei is megjelennek a differenciált árban. Gyakran alkalmazzák a speciális "trade effluent charges", azaz a magasabb üzleti/ipari szennyvízdíjakat abban az esetben, ha az ipari kibocsátások okozta extra szennyvíztisztítási költségeit meg akarják fizettetni a szennyező üzemekkel. Ilyen típusú díjakat mint gazdasági szabályozó eszközt, amely a szennyezést szabályozza a szennyező fizet elv alapján, kivethet a környezetvédelmi hatóság. Általában a szolgáltatásról gondoskodók (a szolgáltatók) kapják e bevételeket (mint pl. az USA-ban, az Egyesült Királyságban). Ausztriában nagy ipari cégek szennyvíztisztítási csoportot (társaságot) alapítanak bizonyos területen és beszedik a díjat, amelyet az egyes ipari felhasználók fizetnek a szennyezésük után. Ausztriában a KOI (kémiai oxigén igény) után fizetik a díjat, azok, akiknek a vízfogyasztása egy bizonyos szintet meghalad. A bevételeket beruházási alapokba is gyűjthetik, amelyeket közvetlenül a vízszolgáltatókhoz juttatnak, vagy közvetlenül szennyvíztisztítási beruházást finanszíroznak belőle. Spanyolországban a díj alapja a szennyezés tartalom lakosegyenértékben mérve. Néhány országban még csak tervezik a "trade effluent charge" bevezetését (pl. Lengyelország). Sok országban fokozatosan, részenként vezetik be és rendszerint helyi szinten döntenek (pl. Kanadában, Dániában, Írországon, Japánban). Dániában egyes önkormányzatok bevezették a kiegészítő ipari díjakat, mások nem, félve attól, hogy elveszítik az ipari fogyasztókat, vagy tartva a magas monitoringköltségtől. Más országok (így pl. Görögország) nem is tervezik hasonló külön ipari díjak bevezetését.

Általában az ipari díjak a mért szennyezési mennyiségtől és szennyezőanyag-tartalomtól függenek. Néhány országban, így Belgiumban és Hollandiában, a díjat szennyezési egységenként állapítják meg és bizonyos formulát használnak az egyes szennyezőtípusokra. Belgiumban egy szennyezési tényezőt számítanak minden ipari tevékenységre és a szennyvízdíj az adott évben arányos az előző évben fizetettel. Franciaországban 8 szennyező anyagot fizettetnek meg. A díj a maximális tevékenység idején kibocsátott szennyezésre épül. Az Egyesült Királyságban a díjképzés a szennyvíztisztítási többletköltségre épül, ami az adott (KOI, szilárd részecskék) szennyezés miatt szükséges.

Franciaországban például a díj függ a befogadótól, a területtől. Mivel az ipari szennyvíz kockázatot jelent a szennyvízelvezetési-tisztítási rendszerre, néhány szolgáltató ún. kapacitási díjat vezet be az ipari fogyasztók számára annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a kockázat elviseléséhez.

A legtöbb ország a "szennyező fizess" elvet a szennyvíztisztítási költség megfizetésével hozza kapcsolatba. Ez azt jelenti, hogy a díjaknak tükrözniük kell a szennyvizek valós tisztítási költségeit, minden csatornahasználóra. Ez a gyakorlatban nem működik ilyen közvetlenül. Gyakran az ipari díjak egységesek bizonyos régiókban, szolgáltatók, vízügyi hatóságok területén tekintet nélkül az egyedi tisztítási különbségekre. Van, ahol közvetlen összefüggés van a tisztítás színvonala és a díj között (pl. más a díj, ha van biológiai tisztítás, más ha nincs). Az ipari díjak általában a szennyvíz mennyiségétől és a terheléstől függenek. Néhány kivétel van (Dánia, Németország, Svédország és Spanyolország). Ezekben az országokban ugyanolyan mennyiségi díjak vannak az iparra, mint a lakosságra. Az ipar akkor fizet többet, ha a szennyezése meghaladja a lakosságét. A terhelési paraméterek, amelyre a díjak épülnek, általában KOI, BOI, SS, P és N. Néhány országban ezen felül díjtételei vannak a nehézfémeknek és a toxikus anyagoknak. Sok országban a nehézfémekre, toxikus anyagokra nem díjat alkalmaznak, hanem kitiltják a csatornából.

A konkrét árképzési módszer országról országra, hivatalról hivatalra és esetről esetre változik. Engedélyezett érték, mért érték és becsült érték lehet az alapja a díjnak. Érdeemes megjegyezni, hogy sokszor az ipari szennyvizek kevésbé szennyezőek, mint a lakossági szennyvizek (ezért az ipar szorgalmazza a marginális költség alapú árképzést az átlagköltség alapúval szemben). Az egyes szennyezőanyag-eltávolítási költségeket nehéz különválasztani, ezért egy pontos árképzési rendszer kialakítása nehézségekbe ütközik (pl. BOI és N, vagy SS és P). A veszélyes anyagokat (pl. azokat, amelyek a tisztítást akadályozzák) ki kell tiltani a csatornából, legfeljebb átmeneti intézkedésként

lehet az ilyen anyagokra extra díjat alkalmazni. Az ipari díjaknak fedezniük kell az összes költséget, beleértve az adminisztrációs, monitoringköltségeket.

Vízszennyezési díjat, mint egyfajta környezeti adót számos országban bevezettek. Franciaországban 1964-től, Hollandiában 1970-től, Németországban 1981-től alkalmazzák. A szennyezési díjak mindig a kormányzathoz (pl. a szennyezés-ellenőrzés költségeinek fedezésére), vagy egy környezetvédelmi alapba kerülnek. A kibocsátás ellenőrzésének jellemző eszköze az engedély. A legtöbb országban a minőségi normák megszegését bírsággal büntetik, amely egy alternatívája lehet a vízszennyezési díjaknak. Így pl. Hollandiában, Németországban, Franciaországban, Lengyelországban. Írországon pl. nincs egy formális rendszere a szennyezési díjaknak, de az önkormányzatok bírsággal sújthatják azokat, akik nem felelnek meg a normáknak vagy illegális szennyvízbocsátást végeznek. Ausztriában 70 különböző szektorra érvényes előírásokat kell betartani. Dániában a vízszennyezési díj implicit, mivel a szennyezőt kötelezik a saját tisztítási költségeinek fedezésére, ha közvetlen szennyező. Csehországban 1979 óta fizetnek a felszíni vízbe bocsátók vízszennyezési díjat, a díj egyenlő a szennyvíztisztító működési költségével, mértéke szennyezési egységenként a szennyezőanyag-tartalom függvénye. Ha a szennyező elkezd a szennyvíztisztító építését, akkor megengedik, hogy a díj 60%-ának fizetését elhalassza. Ha késik a tisztító építése, befejezése, akkor ezt az összeget büntetéssel együtt be kell fizetni. Finnországban a szennyezési díjat a nagy szennyezők felé esetről esetre a "Vízjogi Bíróság" állapítja meg és a díjbevételt címzetten vízvédelemre költik. Ezen felül van egy halászati díj, amely a közvetlen szennyvízkibocsátókat sújtja, ha káros hatással vannak a halállományra. Spanyolországban szennyező anyag alapján kalkulálják a vízszennyezési díjat lakosegyenértékben. Franciaországban az ipari fogyasztók, akik a közcatornába bocsátják a szennyvizüket, szennyezési díjat fizetnek a szennyezésük függvényében. Ezt a szolgáltatók szedik be a vízdíjszámlában és befizetik az adott vízgyűjtőn illetékes hivataloknak. A hivatalok ebből nyújtanak támogatásokat. Hollandiában a szennyvíztisztítás fejlesztésére fordítják ezeket a díjakat. Németországban ösztönző funkciója is van, a díjak kiteszik a működési költségek 30%-át.

Közcatornára kötött szennyvízkibocsátók (indirekt szennyezők) által fizetett vízszennyezési díjak

Tekintsük át, hogy mit lehet tudni a vízszennyezési díjak kivetéséről indirekt szennyezők esetén, azaz azoknál, akik a közcatornába eresztik a szennyvizüket. Ebből a szempontból a holland és a francia példa hasonló. Mindkét esetben a közvetlen és a közvetett szennyezők (háztartások, ipar egyéb szennyezők) egyaránt fizetik a díjat és azt települési szennyvíztisztító építésére és vízminőségvédelmi programokra fordítják. Hollandiában közvetlenül a Rijkswaterstaathoz (állami vizek) és a vízügyi igazgatóságokhoz (nem állami vizek) kerülnek a befizetések és ezek a szervezetek gondoskodnak a megfelelő felhasználásról is. A lakosság és a kis üzleti kibocsátók esetében a díjakat az önkormányzatok szedik be sokszor az energiaszámlával együtt és továbbítják a Vízügyi Igazgatóságoknak (szolgáltatóknak). Általában ebbe a csoportba sorolják a mezőgazdasági cégeket is.

Franciaországban a vízügyi szolgáltatók szedik be a díjakat a különböző fogyasztóktól a vízdíjszámla részeként és azt továbbítják a területi vízgyűjtő hatóságokhoz, akik ezt támogatásokra használják fel.

A német rendszer gyökeresen eltér az eddigiektől (a tervezett magyar szabályozás is ezt követi). Itt ugyanis csak a vizekbe kerülő szennyezés, azaz a közvetlen szennyezés után kell fizetni az iparnak és a közszolgáltató cégeknek. Ebben az esetben a szolgáltatásért felelős – azaz az, aki a víziközmű létesítményeket üzemelteti – fizeti a vízszennyezési díjat és a szennyvízdíjon keresztül tudja továbbhárítani. A szennyvízdíj (csatornahasználati díj) magában foglalja a vízszennyezési díjat a többi költséggel együtt, így az építési és üzemelési költségekkel, ezt kell a felhasználónak megfizetni.

2.2.3. A hulladékszolgáltatás nemzetközi tapasztalatai (csomagolási hulladék kezelése)

a) A francia hulladékkezelési példa

A francia példával azért foglalkozunk kiemelten, mert egyrészt nagyon tanulságos, másrészt jelentős hatása volt a kapcsolódó EU direktívák megszületésére.

1989-ben néhány csomagolóanyag-gyártó és csomagoló cég elhatározta, hogy próbaprojektet (pilot project) indít szelektív hulladékgyűjtésre az EU országokban. Rögtön kiderült, hogy a résztvevő országok nem rendelkeznek értékelhető adatokkal, információkkal a keletkezett hulladék természetéről, pontos mennyiségéről. A megkeresett 60, 100 ezernél több lakossal rendelkező város közül csupán 6 rendelkezett adatokkal a hulladékokról. Az 1994-re elkészült tanulmánynak – a szakmai célok elérése mellett – jelentős szerepe volt az ugyanebben az évben elfogadásra kerülő EU direktívák megszületésében is.

A szintén 1994-ben létrehozott ERRRA (European Recovery and Recycling Association) pedig felszólította a tagállamokat a monitoring tevékenység folytatására (melyre a legpozitívabb reakció először Franciaország, Nagy-Britannia és Hollandia részéről nyilvánult meg, de mára már a legtöbb ország megkezdte a hulladékok eredetének, minőségének, összetételének és mennyiségének a pontos nyilvántartását).

Az **1992-ben elfogadott francia hulladéktörvény** négy új elvet vezetett be mind a háztartási, mind az ipari hulladékok területén:

- a hulladéktermelés megelőzésére, csökkentésére való törekvés a termelésbe és az elosztásba való beavatkozással,
- a szállított hulladék volumenének, illetve a szállítási távolságoknak a csökkentése, jobb szervezése,
- az újrahasznosítás preferálása,
- a társadalom informálása, bevonása a programokba.

A törvény legfőbb tartalmi elemei:

- 2002-től csak a nem kezelhető hulladékok rakhatók le depóniákba,
- kötelezővé tették hulladékkezelési tervek készítését,
- előírták a közösségek informálását, melybe beletartozik a hulladék útjának (pontos szállítási útvonalak, szállított hulladékok minőségi jellemzőinek ismertetésével együtt) bemutatása is,
- a lerakóknak pénzügyi garanciával kell rendelkezniük a hosszú távú működőképesség, illetve a rekultiváció biztosítására egyaránt,
- létrehoztak egy hulladékelhelyezési adót és egy hulladékkezelési modernizációs alapot (Fund for Waste Management Modernisation, amelyet a szintén új ADAME nevű szervezet kezel), mely alap részt vesz a hulladékprojektek finanszírozásában. 1999-ben aztán e helyett az adó helyett egy tágabb értelmű, általános szennyezési adót (General Tax on Polluting Activities) vezettek be.

A háztartási csomagolóanyagok az összes háztartási hulladék 40%-át tették ki a 90-es évek elején és ezek mennyisége nőtt a leggyorsabban. Az ezzel kapcsolatos EU direktívát 1994-ben fogadták el. Ennek alapján Franciaországban 2001. júniusra 50-ről 65%-ra kellett volna növelni a csomagolási hulladékok összegyűjtését, ezen belül 25-ről 45%-ra az újrafelhasználás arányát (mindenféle anyagra együttesen, de minden egyes anyagnál minimum 15%-ra). Az összegyűjtésről a csomagolóanyag-gyártóknak, illetve -importálónak kellett gondoskodniuk,

melynek koordinálására, ellenőrzésére két, hatósági jogosítvánnyal rendelkező szervezetet hoztak létre. A hatóság a gyártóktól beszedi az adót, melyet aztán a helyhatóságok felé továbbít azzal a céllal, hogy megtérítse számukra a szelektív gyűjtésből adódó plusz költségeket.

A törvényben előírt tervezés regionális és ágazati szinten zajlik és átfogja a privát és a közösségi szférát egyaránt. Egyéb kötelező elemei:

- megelőzést, csökkentést célzó tevékenységek bemutatása,
- az elhelyezésre kerülő hulladékok 10 éven keresztül nyilvántartása,
- a meglévő berendezések és a fenntartás nyilvántartása, bemutatása, tervezése,
- a további szükséges berendezések, beruházások megtervezése.

A tervekért, azok fejlesztéséért a helyi prefektusok felelnek.

A 10 éves futamidejű országos program feléig, 1996-ig az országban 48 regionális terv (illetve erre alakult szervezet) született meg, amely összesen 22 millió lakost jelentett. Ekkor az egy főre jutó átlagos háztartási hulladékmennyiség 400 kg/fő/év volt Franciaországban. Az 1996-os állapotot, illetve az akkori terveket a következő táblázat szemlélteti:

1.táblázat. A Franciaországi hulladékgyűjtési terv céljai

	az összes hulladékmennyiség %-ában		
	1996	2002	10-15 éves terv
Újrafelhasználás	2	15	18
Komposztálás	6	8	8
Égetés	34	57	63
Deponálás	58	20	11

1996-ra a lakosság 15%-át érintette a szelektív hulladékgyűjtés, holott a törvény 1992-ben 50%-ot írt elő ekkorra. A modernizációs alap az öt év alatt 12 Md frankot nyújtott a helyhatóságok részére beruházási támogatásként (a tervben meghatározott 60 Md-os összeg 20%-át). Mindezek hatására, a tanulságok figyelembevételével több intézkedés is történt, amely felgyorsította a program végrehajtását. A szükséges műszaki, jogi, költségvetési, pénzügyi intézkedések késedelmes megteremtése mellett a legfontosabb, megoldásra váró problémák az alábbiak voltak:

- a szabályozók alkalmazása, számonkérése,
- a választott (politikai) testületek kezelése (felelősségük, érintettségük),
- bizonyos helyi specifikumok figyelembevétele, az egyenmegoldások erőltetésének elkerülése,
- a kezelhetetlen hulladékok definiálása,
- a háztartási hulladékok 50%-ának újrahasznosítása (valóban reális mérték-e?).

Az intézkedések hatására 1998-ra már 85 terv elkészült, amely gyakorlatilag lefedi a teljes lakosságot. Az ADAME támogatási politikája is megváltozott és módosították az ÁFA szabályokat, miszerint a szelektív gyűjtést biztosító helyhatóságok esetében a hulladékszolgáltatásra jutó ÁFA mértéke 20,6% helyett 5,5%.

1999-ben Franciaországban 26 millió lakost érintett a szelektív hulladékgyűjtés, amelynek éves mennyisége 2,2 millió tonna (ami 65%-os újrahasznosítási arányt jelent). Ezzel az 1. helyen álltak az EU-ban, Németország előtt. Az őket követő Ausztriában, Belgiumban, Luxemburgban kevesebb, mint 500 ezer tonna az éves mennyiség, míg Spanyolország, Portugália, Írország ezidőtájt kezdte a franciához hasonló szisztéma bevezetését.

A 15 EU tagországból ekkor 8 használta a csomagolóanyagok gyűjtésére, újrahasznosítására kitalált logót, a zöld pontot (green dot), amely 400 milliárd eladott, csomagolt terméket jelentett éves szinten ezekben az országokban. Ennek eredménye mintegy 7 millió tonna csomagolási hulladék (ebből 2,2 millió tonna francia eredetű) az erre létrehozott szervezet – Pro Europe – szárnyai alatt (Packaging Recovery Organization Europe).

Franciaországban már a program kezdetén létrehoztak egy olyan szervezetet, amely koordinálja, szervezi a háztartási csomagolóanyagokkal kapcsolatos gyűjtési, feldolgozási tevékenységeket (Eco-Emballages) és amelynek elsődleges feladata az volt, hogy 2002-re a feldolgozott háztartási csomagolóanyagok arányát 75%-ra növelje. Az Eco-Emballages egy privát cég, amely élvezzi az állam és az érintett öt minisztérium támogatását és szakmai együttműködését. Az Eco-Emballages kidolgozott egy programot a következő célok meghatározásával:

- beszélni az ipari szereplőktől a forrásokat (1993-1996 között éves átlagos szinten 500 millió Frankot, 1999-ben 600 MFF-ot, 2000-ben 1,1 MdFF-ot) és azt továbbítani az önkormányzatok felé mint beruházási támogatást,
- 6 év alatt 6,3 millió tonna hulladék újrahasznosítása,
- biztosítani a hulladékok válogatásának feltételeit (új munkahelyek teremtésével),
- garanciát nyújtani az önkormányzatoknak arra vonatkozóan, hogy a szelektíven gyűjtött hulladékokat megveszik/átveszik a válogatóhelyeken,
- bemutatni a program valamennyi résztvevőjének, hogy a hulladékok újrahasznosítása gazdaságilag és ökológiailag hasznos.

Az Eco-Emballages tevékenysége átöleli az egész országot. Jellemző, hogy megalakulásakor csupán 250 ezer lakos élt a szelektív hulladékgyűjtéssel, mára viszont már az ország jelentős részét sikerült bevonniuk a programba.

b) Az EU tagországok gyakorlata

A csomagolási szabályozás megalapozása érdekében felmérték az EU tagországokban működő megoldásokat.²

Szervezeti rendszer és finanszírozás

Megállapítható, hogy az EU tagországok csomagolási szabályozásában és gyakorlatában:

- Szinte kivétel nélkül olyan rendszer érvényesül, melyben a meghatározott hulladékgazdálkodási célkitűzések teljesítését a **gazdálkodók feladatává** teszik, és az ehhez szükséges forrást nekik maguknak kell előteremteniük. A források előteremtése, illetve a célok teljesítése történhet egyénileg és közösen egyaránt.
- Az állam szerepe az, hogy biztosítsa a célkitűzések jogszabályi megfogalmazását, és ezek elérése kötelező legyen. Ugyancsak fontos, hogy megfelelő szankció álljon szemben a célkitűzések teljesítésének elmaradásával.
- Az esetek jelentős részében **létrejön egy vagy több non-profit szervezet**, amely szervezi a gyűjtést és a hulladékhasznosítást, ennek koordinálását, a források gyűjtését és elosztását.
- E szervezetbe való belépést az egyes országok különböző módon ösztönzik (pl. az Egyesült Királyság az integrált rendszerhez nem tartozóknál magasabb regisztrációs díjak, Ausztria

² A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló kormányrendelet szakmai előkészítése, a tervezet jogi kodifikációja és környezeti, társadalmi hatásainak bemutatása és elemzése, ÖKO Rt. 1999a, megbízó KöM.

magasabb normák, Franciaország, Spanyolország szigorúbb adminisztratív szabályozás alkalmazásával).

Szabályozási és végrehajtási különbségek

A hasonlóságok mellett különbségek is megfigyelhetők:

- Egyes országok már az egész országra kiépített rendszereket működtetnek, és az EU előtt járnak a csomagolási jogszabály alkotásban, így nekik az EU célkitűzések teljesítése könnyen sikerült. Ilyen pl. Ausztria, Dánia, Németország, Belgium, Svédország.
- Mások viszonylag későn kezdték a szabályozást és/vagy még lényeges elmaradásban vannak a többiektől, de ezek is közelítik vagy elérik az EU követelményeket. (Ilyen pl. Spanyolország, Anglia).
- A régi, saját szabályozással rendelkező országok esetében gyakrabban előfordul, hogy ellentétbe kerülnek az EU-s törvényekkel a hazai szigorú és más jellegű normák, tiltások miatt (pl. Németország, Dánia). Az új jogszabállyal rendelkezőknek (pl. Spanyolország) ilyen gondjuk nincs, mert szinte szóról szóra veszik át az EU direktíva előírásait.

Gazdasági ösztönzők

Az egyes országokban **eltérő a gazdasági ösztönzők szerepe:**

- Dánia kiemelkedik a különböző címkézetlen felhasználású hulladékadók alkalmazásában (hulladékkiadás adó, -lerakási adó, -égetési adó, csomagolási adók). Lerakási adó az Egyesült Királyságban is működik.
- **A hazai termékdíj rendszernek megfelelő szabályozás nincs** a vizsgált országokban, azonban Belgiumban ökoadó rendszert vezettek be többek között az italcsomagolásokra és az ipari csomagolásokra.
- Némelyik ország határozottan kimondja az ipar számára a visszavételi kötelezettséget (pl. Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország), mások ezt nem teszik.
- Az újrahasználatnak kiemelt fontosságot tulajdonít a dán, a belga, a svéd, a német szabályozás.
- Betéti, illetve letéti díjakat szinte mindenütt alkalmaznak.
- A hulladékgyűjtést és -hasznosítást koordináló szervezet az ún. licencdíjából, Zöld pont díjából és a másodlagos nyersanyagok hasznosításából tartja fenn és működteti az egész rendszert.
- Egyedi, de logikus szabályozást vezetett be az Egyesült Királyság, amikor alkalmazta a csomagolási hulladékokra a szennyezési jogok, azaz a hulladékfeldolgozási, -hasznosítási kvóták adás-vételét.
- A feldolgozási és hasznosítási kötelezettséget a brit szabályozás felosztja a gazdálkodók jellege szerint is. Szintén angol speciális megoldás, hogy a csomagolásra használt nyersanyagot előállítók, az anyagot csomagolóanyaggá alakítók, a csomagolást/töltést végzők és az eladók eltérő arányban részesednek a licencdíj-fizetési kötelezettségéből.

Az önkormányzatok szerepe

- Fontos eltérés van egyes országok között tekintetben, **hogy a települési hagyományos hulladékgyűjtés mellett párhuzamos gyűjtő és hasznosító hálózatot építenek-e ki (pl. Németország, Ausztria), vagy az önkormányzati begyűjtő rendszerekre építik fel az egész rendszert (pl. Spanyolország, Belgium, Franciaország, Svédország).**
- Szintén fontos eltérés, hogy csak a lakossági rendszerekkel foglalkoznak-e (pl. Franciaország, Spanyolország, Belgium), vagy az ipari, kereskedelmi csomagolással is (pl. Ausztria).

- Az egyes országokban eltérő szerep hárul az önkormányzatokra a szelektív gyűjtés megvalósításában. Dániában, Spanyolországban és Franciaországban az önkormányzatok felelősek a szelektív gyűjtés kialakításáért. Ezen belül van olyan ország, ahol már 1986 óta megvalósul a szelektív gyűjtés (lásd Dánia) és van, ahol friss a szabályozás és csak fokozatosan terjesztik ki a kötelező szelektív gyűjtést egyre kisebb településekre (lásd Spanyolország). A koordináló szervezet a licenclíjából fedezi az önkormányzatok szelektív gyűjtéssel kapcsolatos többletköltségeit pl. Franciaországban és Spanyolországban.

2.2.4. Egyedi szennyvízelhelyezésre vonatkozó szabályozás (a csatornázatlan területek szennyvízelhelyezésének szabályozása)

A részletes vizsgálatok rámutattak arra, hogy az Európai Közösséghez tartozó fejlett államok általános csatornázottsági színvonala nagyságrenddel kedvezőbb, mint a hazai. Ebből azonban nem vonható le azon téves következtetés, hogy a csatornázottsági arány növekedésével egyre kisebb gondot fordítanak a csatornázatlan területek szennyvízelhelyezésére és szennyvíztisztítására. Sőt az egyedi szennyvízelhelyezési megoldásokat – annak ellenére, hogy azok száma egyre csökken – rendkívül kemény követelményrendszerrel szabályozzák. Megnö az ellenőrzések száma, gyakorisága és mélysége. Ezt nem kis mértékben az egyre csökkenő egyedi megoldások száma teszi lehetővé.

A szabályozás az európai gyakorlatban a különböző szinteken történik.

Az I., felső szint (törvényhozás, kormányzat, minisztérium) törvényeket, rendeleteket és rendelkezéseket alkot, irányelveket bocsát ki, felügyeli a végrehajtást stb. A szabályozás mélysége a különböző országokban eltérő. Van, ahol csupán kötelező alapelveket, követelményeket fogalmaznak meg (pl. Németországban), máshol viszont részletekbe menő szabályozás történik (főleg a kisebb országokban).

A II. szint regionális szintet képez (tartományok, megyék, vízföldtani nagyobb területi egységek stb.). Egyes országokban a szabályozás legjelentősebb elemeivel e nagy önállósággal rendelkező regionális szervezetek rendelkeznek (pl. Franciaország). Döntő szerepük van a konkrét feladatok kijelölésében és a követelményrendszer kialakításában.

A III. szint a települések (önkormányzatok) szintje. Döntő szerepük van a szennyvízelhelyezési és szennyvíztisztítási feladatok végrehajtásában. A felsőbb szintű szabályozás és irányelvek figyelembevételével, a helyi adottságoknak és lehetőségeknek megfelelő önkormányzati rendeletet alkotnak.

Németországban pl. az önkormányzati rendelet elkészítését központi és regionális szintű irányelvek szolgálják. Az önkormányzati rendelet hatályba lépésének előfeltétele a felsőbb szintű jóváhagyás. A jóváhagyott önkormányzati rendelet alapján a település szennyvízelhelyezésével, -tisztításával, a települési folyékony hulladék elhelyezésével, valamint az egyedi szennyvíztisztító berendezésekkel kapcsolatos feladatokat az önkormányzat látja el. Az önkormányzati ellenőrzés mellett a felsőbb szintek rendszeres felügyeletet gyakorolnak.

Franciaországban is a végrehajtás az önkormányzatok feladata, de a szükséges szabályozást magasabb szinten alkotják. A francia gyakorlat annyiban hasonlít a magyarországihoz, hogy ott is a településrendezési terv keretében határozzák meg a szennyvízelhelyezés módját. Eltérést elsősorban az jelent, hogy a településszerkezeti szempontok (beépítési övezetek) mellett sokkal nagyobb fontosságot tulajdonítanak a környezetvédelmi, vízügyi és egészségügyi követelményeknek.

Az Európai Közösség államaiban szinte mindenütt az önkormányzatok adják ki az építési és üzembe helyezési engedélyeket. Ellenőrzik az építkezés fázisait, az üzemeltetést, intézkednek és eljárnak a szabálytalanságok esetében. Ezen munkájukat a különböző szakágazatok támogatják. Az önkormányzati feladatok egy részét más hatóságok is átvállalhatják. Így pl. Franciaországban az egyedi berendezéseknek a szennyvíz minőséggel összefüggő ellenőrzését az egészségügyi hatóság területi szervezete végzi.

Az Európai Közösség tagországaiban a szakágazati követelményeket a hazai elveknek megfelelően szabályozzák. A különböző szakágazati feladatokat jól elkülönítik egymástól, de ugyanakkor egységes módon szabályozzák.

A csatornázatlan területeken létesítendő szennyvízelhelyezési megoldások létesítésének, átalakításának, üzembe helyezésének vagy megszüntetésének engedélyezését az önkormányzatok végzik a szakágazati követelmények figyelembevételével. A csatornázatlan területeken működő szennyvízelhelyezést szolgáló létesítményeket általában mindenütt az önkormányzatok ellenőrzik, de ebben más szakágazatok is közreműködhetnek. Az önkormányzatoknak azonban rendkívül fontos szerepük van.

A műszaki tervezésre, építésre, telepítésre és az üzemeltetés ellenőrzésére vonatkozó szabályozást különböző rendeletek és irányelvek szolgálják a külföldi államokban.

A műszaki tervezéssel kapcsolatos általános követelmény, hogy csak olyan szakszerű megoldásokat lehet tervezni és megépíteni, amelyek valamennyi követelménynek eleget tesznek. Több helyen az egyedi szennyvízelhelyezés megoldásánál a tervezés nem jelent egyebet, mint a megfelelő minősítéssel rendelkező, szabványosított eljárások közül kiválasztani a terület természeti és települési adottságainak megfelelő típust. A berendezések minősítését, alkalmazhatósági feltételeinek megállapítását központilag végzik.

A települési folyékony hulladékként megjelenő szippantott szennyvíz és iszap elhelyezését a hazaihoz hasonló módon szabályozzák. Eltérés a szabályozás végrehajtásában, ellenőrzésében van. A települési folyékony hulladékkal kapcsolatos szabályozók betartását szigorúan ellenőrzik és mulasztás esetén szigorúan szankcionálják. Nemzetközileg elterjedt (a hazai gyakorlatban új rendelkezésekkel a közeljövőben várható) a szippantásra vonatkozó „szerződéses kényszer” bevezetése. Ez azt jelenti külföldön általában, hogy vagy az önkormányzat, vagy az egyének kötnek szerződést a szippantást végző vállalkozóval, aki a települési folyékony hulladékot a „fekália szabályzat” előírásainak betartásával helyezi el vagy hasznosítja. Ez a módszer nagymértékben segíti a települési folyékony hulladék megfelelő feltétellel történő ellenőrzött, környezetkímélő elhelyezését.

A külföldi gyakorlatban elterjedt módszer az is, ahogy a különböző szennyvízkibocsátók szennyvízelhelyezésének megoldását szabályozzák:

- ha van csatorna, akkor kötelező a rákötés,
- ha valahol csatorna épül, akkor arra rá kell kötni (erre esetleg 1-2 év türelmi időt adnak),
- ha nincs csatorna, akkor a szigorú követelményeket kielégítő, egyedi megoldás is szóba kerülhet.

Ezt a gyakorlatot célszerű lenne átvenni.

Nagyon tanulságos a **német** módszer közelebbi megismerése. Németországban amennyiben a csatornahálózatra való kapcsolódás nem lehetséges, akkor a tulajdonos kötelezett arra, hogy

csatlakozzon az önkormányzat szennyvíziszap-ártalmatlanítási rendszerére. A közműpótló berendezésben keletkezett iszap elszállítása, kezelése és elhelyezése az önkormányzat feladatkörében valósul meg. A begyűjtött iszapot nagyobb szennyvíztelepeken kezelik, amelyekre állami támogatás kapható, tartományonként eltérő gyakorlattal. Magára a közműpótló berendezés építésére, valamint a folyékony települési hulladék ártalmatlanítására nincs állami támogatás. Önkormányzati határozat formájában szabályozzák a szippantott szennyvíz gyűjtését, szállítását.

A részletek taglalása nélkül ki kell emelni, hogy – mint a Német Szövetségi Köztársaságban mindenütt – a területén keletkező szennyvíz elhelyezéséről általában az önkormányzatnak kell gondoskodnia, ideértve a házi szennyvíztisztítóknak (magyar szóhasználattal élve közműpótló berendezésekben) keletkezett iszap elszállítását, kezelését és elhelyezését is.

Az önkormányzati szintű szabályozás egyik eleme az ún. szennyvízelhelyezési szabályzat, amely pontosan rögzíti a szennyvízelhelyezés üzemeltetője és a szennyvizet kibocsátó viszonylatában a jogi kapcsolatokat, felelősségi köröket, a díjfizetés feltételeit stb. a csatornahálózattal rendelkező területek számára, természetesen az adott törvényi keretek között. Hasonlóképpen önkormányzati határozat formájában szabályozzák a fekália iszap gyűjtését és ártalmatlanítását is, ami az előzőek szerint szintén önkormányzati feladat.

Az önkormányzatok ezeknek a szabályozásoknak a keretében ún. csatlakozási kényszert, illetve csatlakozási jogot fogalmazzák meg a szennyvízkibocsátó számára. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat területén lévő, kis szennyvíztisztító berendezéssel vagy zárt szennyvíztárolóval rendelkező szennyvízkibocsátó általában kötelezett arra, hogy csatlakozzon az önkormányzat területén, az önkormányzat által működtetett fekáliaiszap-ártalmatlanítási rendszerhez. Ugyanakkor ez nem csak kötelezettség, hanem jog is, azaz a szennyvízkibocsátó jogosult a csatlakozásra.

Az önkormányzati határozatok általában arra is előírásokat tartalmaznak, hogy milyen anyagokat nem szabad a közműpótló berendezésekbe vezetni. Megfogalmazzák azt is, hogy az önkormányzat megbízottai számára szabad hozzáférést kell biztosítani a telken belül lévő létesítményekhez, sőt **az önkormányzat arra is jogosult, hogy a fekália iszap elszállítását a tulajdonos jelenléte nélkül is elvégezze.** Kimondják azt is, hogy az iszap az ürítéssel az önkormányzat tulajdonába megy át és abban az önkormányzat elveszett értéktárgyak után nem keres és nem kerestet. Általában a közműpótló berendezések létesítése és működtetése az önkormányzatok felügyelete mellett zajlik, azaz az önkormányzat a berendezések működését ellenőrizheti, vizsgálatokat végezhet, felszólítására a tapasztalt hiányosságokat el kell hárítani stb.

A műszaki megoldásokat illetően a határozatok utalnak a DIN 4261 szabványra, amely 8 m³/nap kapacitásig foglalkozik kis szennyvíztisztító berendezésekkel.

A szabvány kiterjed:

- levegőztetés nélküli, egyszerű mechanikai tisztítást végző, ehhez kapcsolódóan alagsóves szivárogtató rendszer,
- valamint levegőztetéssel működő, biológiai tisztítást is végző kis berendezések tervezésére, kivitelezésére, üzemeltetésére.

A **francia** szabályozás szintén szolgál számos tanulsággal. Az egyedi szennyvíztisztítás szabályozására vonatkozó rendeletek az alábbiak:

- a francia vízügyi törvény vonatkozásai,
- a különböző minisztériumi tárcák egyéni és közös miniszteri rendeletei,

- a megyék egészségügyi rendeletei (kiadja a DDASS, amely a Prefektúra Hivatal Egészségügyi és Szociális Főosztálya, amely szakhatósági jogkört gyakorol, lényegében Magyarországon az ÁNTSZ megyei Intézete a megfelelője),
- a települések esetleges (önkormányzati) rendeletei.

A fenti rendeletek az egyedi szennyvíztisztítás beruházására, üzemeltetésére és karbantartására vonatkozó felelősséget a beruházókra (tulajdonosokra, illetve bérlőkre) hárítják. Az egyedi szennyvíztisztítás szabályozási és végrehajtási folyamata három lépcsőből áll:

1. lépcső: A rendezési tervnek le kell határolnia a települési szerkezet azon részét, amely csatornahálózatot kap, és azt a részét, amelyet az elkövetkezendő 10-15 évben biztosan egyedi szennyvíztisztítással kell figyelembe venni. A döntést a beépítés előtt álló területre is ki kell terjeszteni, elkerülendő, hogy a megépülő egyedi szennyvíztisztítókat rövid időn belül kollektív szennyvízelvezetéssel váltsák fel (kétszeres beruházási költség).

A csatornahálózattal ellátott településeken a helyi szabályozás – általában a csatornaépítést követő 2 éven belül, közegészségügyi hivatkozással – rákötési kötelezettséget ír elő.

2. lépcső: Az egyén építési engedélykérelmet nyújt be a település Polgármesteri Hivatalába, aki az elbíráláshoz igénybe veszi a DDE (a Prefektúra Hivatala a belterületek és a belterületi infrastruktúra fejlesztésével foglalkozó főosztálya) és a DDASS szakhatósági állásfoglalásait. A DDE az érvényes rendezési tervnek való megfelelést vizsgálja a szennyvízkezelési szempontokra is kiterjedően, míg a DDASS a közegészségügyi vonatkozások betarthatóságát bírálja el. Az építési engedélyt – mely a szennyvízkezelésre vonatkozó kikötéseket és meghatározásokat tartalmaz – végül a település Polgármesteri Hivatala adja ki.

Ha meglévő lakóépülethez kívánnak egyedi szennyvíztisztító berendezést készíteni, mely szintén engedélyköteles, az építetőnek a megvalósítás előtt ekkor is fel kell keresnie települése Polgármesteri Hivatalát. Itt információt kap arról is, hogy:

- ingatlana a rendezési terv alapján szennyvízelvezetési, illetve szennyvíztisztítási szempontból melyik zónába esik (egyedi vagy kollektív),
- egyedi szennyvíztisztítási zóna esetén az ingatlan talajmechanikai és víz-földtani viszonyai szerint milyen mértékű szennyvízszikkasztásra lehet számítani (alapadat a méretezéshez),
- a képződő szennyvíziszap elszállítási módjára, lehetőségeire vonatkozóan.

3. lépcső: Az egyedi szennyvíztisztító műtárgyak építésének és üzemeltetésének ellenőrzése a települések feladatát képezi. Ezt a feladatot azonban 1992-ig – főleg kistelepüléseken – a személyi és tárgyi feltételek hiánya miatt nem tudták ellátni. A francia vízügyi törvény (1992. január 3.) egyértelműen hozzájuk rendeli ezt a feladatot oly módon, hogy a kontroll költségeit az egyedi szennyvíztisztító berendezések tulajdonosaival meg kell fizettetniük. Az ellenőrzés egyes, speciális szakértelmet igénylő elemeit – felkérésük alapján – a DDASS mint szakhatóság vagy más laboratóriummal bíró szervezet végzi el.

2.2.5. A támogatások nemzetközi gyakorlata

- a) Az önkormányzati támogatások általános nemzetközi gyakorlata

Az önkormányzatok támogatást igénylő fejlesztéseit több típusba lehet sorolni a nemzetközi tapasztalatok alapján, e típusok más-más jellemzőkkel bírnak és más támogatási konstrukciókat igényelnek. A fejlett országokban jellemző támogatási típusok a következők³:

Külső gazdasági hatás kompenzálása

Az önkormányzati fejlesztések támogatásának egyik oka éppen az, hogy olyan javak létrehozását ösztönözzék, amelyek esetén az elérhető társadalmi haszon meghaladja a helyi önkormányzatok által érzékelt előnyöket (külső hatás). A támogatás mértékének azt kell kifejeznie, hogy a társadalmi előnyök mennyiben haladják meg az egyéni (önkormányzatok által érzékelt) előnyöket. A kiemelt infrastrukturális programok tipikusan ebbe a kategóriába tartoznak. A gyakorlatban nagyon nehéz pontosan meghatározni, hogy mi a támogatottság kívánatos mértéke. A támogatás ugyanis megváltoztatja a helyi szintű kormányzat prioritásait (azaz a számára érvényes relatív árakat), és arra ösztönzi őket, hogy többet fordítsanak az adott célra, mint azt egyébként tennék. Káros lehet az is, hogy túl magas a támogatás, nem csak azért, mert ekkor túlkereset lép fel és a program finanszírozhatatlanná válik, hanem azért is, mert az adott célra a társadalom az optimálisnál többet költ. A központi kormányzatok sokszor túlbecsülik az önkormányzatoknak nyújtott támogatási program előbb említett előnyeit, azaz alábecsülik a központi kormányzat által kivetett adóterhek társadalmi költségét.

Minimális szolgáltatások infrastruktúrájának biztosítása

A központi támogatások másik lehetséges célja, hogy minden állampolgár (önkormányzat) részére biztosítson egy társadalmilag elfogadott minimális szolgáltatási színvonalat és támogassa az ehhez szükséges infrastrukturális feltételek megteremtését. Nyilvánvaló, hogy az ilyen támogatásokat átfogó szakmai programokra (ágazati politikákra) kell alapozni. A támogatási program konstrukciójában figyelembe kell venni, hogy nyugaton a helyi önkormányzatok hozzájárulása az ilyen jellegű beruházásokhoz másodlagos kérdés, tudniillik ezek a programok sokkal inkább a központi döntéseken, mintsem az önkormányzatok mérlegelésén alapulnak.

Területi egyenlőtlenségek kompenzálása

A harmadik típusú, támogatásokat igazoló elv a területi egyenlőtlenségek mérséklése.

Gazdasági konjunktúra kezelése

A negyedik indok a gazdaság stabilizációja mellett szóló érv. Mindenesetre a fejlesztési támogatások létezése mögött végül is ott van az a törekvés, hogy az önkormányzati szektor beruházásainak szintjére a központi kormányzatnak befolyással kell lennie.

b) A víziközmű-létesítéshez kapcsolódó támogatások nemzetközi gyakorlata

Az önkormányzati beruházások valamennyi fejlett országban támogatást kapnak a központi költségvetésből. Ezen belül a víziközművek preferálása jelentős. Az utóbbi években az Európai Unióban a hangsúly eltolódott a szennyvíztisztítás szubvencionálása irányába. A víziközművek támogatásáról elmondható, hogy a nyugat-európai kormányok nagymértékben támogatták rendszerint vissza nem térítendő formában a települési víziközmű-rendszerek kiépítését az 50-es, 60-as, esetleg a hetvenes években. Az alapvető rendszerek kiépítése után viszont fokozatosan

³ Önkormányzatok infrastrukturális beruházásainak támogatási rendszere, Városkutató Kft., Budapest, The Urban Institute, Washington 1996.

áttértek, illetve áttérnek az önfinanszírozás elvének megvalósítására, a megfelelő díjmértékek alkalmazására. Természetesen még ma is léteznek támogatási formák egyes országokban, de azok általában kisebb mértékűek, mint a korábbiak.

Látni kell, hogy Magyarország, legalábbis a szennyvízelvezetés, -tisztítás és a vízbázisvédelem vonatkozásában még csak a rendszerek kiépítésénél tart, ezért itt különösen indokolt a támogatási rendszerek működtetése. A hazai víziközmű-támogatási rendszer kialakításánál figyelembe lehet/kell venni a következő tapasztalatokat:

- Az elmaradott, illetve alacsony jövedelmű települések kiemelt kezelése (pl. Ausztria).
- A települések méretei, lakosegyenérték szerinti kategorizálás, a településen belül a peremterületek és belső területek megkülönböztetése (bajor gyakorlat).
- Előre kalkulálható mértékű, világos, vegyes (térítésmentes támogatás, kedvezményes kölcsön, előleg, feltételes szubvenció) támogatási rendszer mind a beruházásokra, mind a működtetésre (Franciaország).
- Az érdekeltek bevonása a döntéshozatalba mind a célok, mind a támogatások mértékének meghatározásában (Franciaország, Németország).
- A vízgyűjtő területekre alapozott szervezeti rendszer (Franciaország).
- Visszatérítendő támogatások és kedvezményes kölcsönök alkalmazása, szigorú banki kritériumoknak megfelelő odaítélés és ellenőrzés (pl. USA, Ausztria).

c) Víziközmű-működési támogatások nemzetközi gyakorlata

A víziközművek folyó kiadásaihoz nyújtott támogatás már nem annyira jellemző. Általában inkább kedvezményes kamatozású kölcsönök biztosításával segítik a szolgáltatókat.

Az IWSA megállapítása szerint a vállalatok támogatása a következő módokon valósulhat meg:

- egyösszegű hitelek a vízművek beruházásaira,
- alacsony kamatozású kölcsönök biztosítása,
- hozzájárulás a vízmű éves veszteségének a fedezésére.

A fogyasztók támogatására javasolt formák:

- a rászorultak esetén a vízdíjszámlák befizetése,
- a hálózathoz való csatlakozás támogatása.

A vállalat maga is alakíthat ki olyan rendszert, amely a fogyasztók terheit differenciálja:

- meghatározott mennyiségig kevesebbet fizetnek, vagy ingyen kapják a vizet, e fölött viszont drágábban (a többet fogyasztók többet fizetnek),
- regionális vízmű esetén kiegyenlítő díjak, azonos díjak alkalmazása mind a városi, mind a vidéki fogyasztóknál lehetséges /városi vízellátás fajlagosan olcsóbb, mint a vidéki.

A működési támogatások területén megállapítható, hogy Magyarországnál fejlettebb országokban is előfordul a pénzügyi hiányok rendezése. Ezt legtöbbször az önkormányzatok teszik meg. Erre lehet példát találni Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban, Belgiumban, sőt Norvégiában is. Finnországban a kisebb vízművek alkalmanként kapnak támogatást, hasonló a helyzet Franciaországban és az USA-ban is. Németországban, Dániában, Hollandiában és Angliában ilyen támogatások nem léteznek.

d) Az EU jogszabályok rendelkezései a támogatásokról

Állami támogatásnak a meghatározott vállalatoknak, illetve egyes áruk termeléséhez nyújtott kedvezmények számítanak. Tehát az állami beruházások, illetve az a költségvetési támogatás,

amit az önkormányzatok kapnak, nem számít EU szempontból támogatásnak, viszont amit az önkormányzatok adnak – akár közvetve a központi állami költségvetésből – a gazdálkodóknak, az már állami támogatás és sértheti a versenysemlegességet.

Milyen esetekben lehet vállalatoknak támogatást nyújtani? Erre az EU a következő választ adja:

- magánszemélyeknek nyújtott szociális jellegű támogatások, ha azokat nem az áru eredetén alapuló hátrányos megkülönböztetéssel nyújtják,
- a természeti katasztrófák vagy egyéb rendkívüli események következtében keletkezett károk elhárítására nyújtott segélyek,
- a szokatlanul alacsony életszínvonalú vagy jelentős foglalkoztatási gondokkal küzdő területek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatások – azok a régiók tartoznak ide, amelyeknél az 1 főre jutó GDP nem éri el az EU-átlag háromnegyedét (a Fehér Könyv értékelése szerint is a közép- és kelet-európai országok a kezdeti időszakban ilyen térségeknek minősülnek),
- a közös európai érdekű fontos tervek előmozdítására vagy egy tagállam gazdasági életében jelentős zavarok kiküszöbölésére nyújtott támogatások,
- a meghatározott gazdasági ágazatok vagy gazdasági területek fejlődésének, valamint a kultúra és a kulturális örökség megóvása előmozdítására nyújtott támogatások, ha azok nem gyakorolnak kedvezőtlen hatást a kereskedelmi feltételekre olyan mértékben, hogy az a közös érdekekkel ellentétes legyen,
- azok a támogatások, amelyeket a Tanács minősített többséggel hozott határozatában megjelöl.

A működtetés finanszírozásának tervezésekor figyelemmel kell lenni az EU a gazdálkodók környezetvédelmi támogatásáról szóló legfrissebb iránymutatására (2001/C37/03). Ez egyértelműen kimondja, hogy működési támogatás általánosságban tilos, szigorúan meghatározott esetekben, legfeljebb öt évig alkalmazható. Néhány környezetvédelmi tevékenység esetén van lehetőség átmeneti, legfeljebb 5 évre támogatás nyújtására a hulladékok hasznosítása, az energiahatékonyság növelése esetén.

Az EU szabályozás szerint támogatás nyújtható egyes közszolgáltatási feladatok ellátásához, a veszteség kompenzálására. A Tanács külön rendelkezik ebben a szellemben például a vasúti közlekedés, a közúti tömegközlekedés és a belvízi hajózás támogatásáról.

Mindebből megállapítható, hogy a magyar önkormányzati fejlesztési támogatások (pl. a céltámogatás) EU konformnak tekinthetők. A jelenlegi vízdíj-támogatási rendszer viszont igazán egyik támogatási kategóriába sem tartozik.

Hangsúlyozni kell, hogy miközben építeni kell a fejlett országok tapasztalataira, a sematikus lemásolás nem követendő út. Hiszen a magyar helyzet sok mindenben eltér a jelenlegi nyugatitól. Egészen más finanszírozási, szabályozási konstrukciós igények merülnek fel például akkor, amikor a szolgáltatás bővítése, az extenzív ellátási arány növelése a feladat (60-as, 70-es évek Nyugat-Európája felel meg a mai szennyvízelvezetési-tisztítási magyar helyzetnek). Más a helyzet, amikor már "csak" az ellátás szinten tartása, minőségi fejlesztése van hátra (önfinanszírozó ár, versus állami támogatás). A másik tényező pedig a fizetési hajlandóság és lehetőségek eltérése, mivel egészen mások a feltételek az ideális (piaci) és a reális (hazai) helyzetben.

3. AZ ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ KIEMELTEN FONTOS IRÁNYELVEK ÁLTAL TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEK, A TELJESÍTÉSHEZ SZÜKSÉGES PÉNZIGÉNYEK MEGHATÁROZÁSA

3.1. Követelmények

3.1.1. Települési szennyvízelvezetés, -tisztítás

A szennyvízelvezetés, -tisztítás és -kezelés fejlesztése és működése tekintetében az EU irányelveknek megfelelő hazai jogi, műszaki megvalósíthatósági és pénzügyi feltételek kidolgozása szükséges. Ennek első szakasza a jogharmonizációs feladatok kidolgozása, amelynek nagy részét már az ország teljesítette, másik részének előkészítő munkálatai folynak.

A legfontosabb jogharmonizációs lépések a következők:

- 2001. évi LXXI. törvény a vízgazdálkodásról szóló 1995.évi LVII. törvény módosításáról (önkormányzati kötelező feladat lett a szennyvízelvezetés és ártalommentes elhelyezés)
- 50/2001(IV.23) Kormányrendelet A szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól
- 203/ 2001(X.26) Kormányrendelet a felszíni vizek minősége egyes szabályairól
- 204/2001 (X.26) Kormányrendelet a csatornabírságról
- 25/2002/(II.27) Kormányrendelet a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósíthatósági Programról
- 26/2002/(II.27) Kormányrendelet a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósíthatósági Programmal összefüggő szennyvízelvezetési agglomerációk lehatárolásáról
- 27/2002/(II.27) Kormányrendelet a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósíthatósági Program végrehajtásával összefüggő nyilvántartásról és jelentéstételi kötelezettségről
- 7/2002. (III. 1.) KöM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának méréséről, ellenőrzéséről, adatszolgáltatásáról, valamint a vízszennyezési bírság sajátos szabályairól
- 9/2002. (III. 22.) KöM-KöViM együttes rendelet a használt és szennyvizek kibocsátási határértékeiről és alkalmazásuk szabályairól

A fenti jogszabályokkal lényegében a következő EU irányelvek jogharmonizációja történt meg:

- A települési szennyvíz tisztításáról szóló 91/271/EGK irányelv
- A veszélyes anyagok kibocsátásáról szóló irányelvcsalád (76/464/EGK és leányirányelvei: 82/176/EGK (higany), 83/513/EGK (kadmium) 84/156/EGK (higany 2) 84/491/EGK (hexaklórciklohexán), 86/280/EGK (egyes I. listás veszélyes anyagok és módosításai))
- 75/440/EGK irányelv az ivóvízkivételre szánt felszíni vizek minőségéről
- 78/659/EGK irányelv azon felszíni vizek minőségéről, amelyek védelmet vagy javítást igényelnek a halak életfeltételeinek biztosítása érdekében
- 86/278/EGK irányelve a környezet, és különösen a talaj védelméről a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásával kapcsolatban.

A települési szennyvíztisztítással foglalkozó irányelv végrehajtását célozza a Kormány által elfogadott : "Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -Tisztítási Megvalósítási Program" (továbbiakban Program, vagy NP).

A szennyvízgyűjtők és szennyvíztisztító telepek (lakosegyenérték nagyság szerint csoportosított agglomerációk) ütemezésére a Program a következő **fejlesztési javaslatot** teszi:

- 2008-ig az irányelv előírásának megfelelően kijelölt "érzékeny" területeken lévő 10 000 LE feletti agglomerációkban kiépülnek a szennyvízgyűjtő rendszerek és a III. tisztítási fokozattal rendelkező szennyvíztisztító telepek;
- 2010-ig megvalósulnak a 15 000 LE-nél nagyobb agglomerációk gyűjtőrendszerei és biológiai (másodlagos) fokozatú szennyvíztisztító telepei;
- 2015-ig kiépül minden 2000-15 000 LE közötti nagyságú agglomeráció gyűjtőrendszere és szennyvíztisztító telepe (biológiai fokozatú tisztítási technológiával);
- 2015-ig megvalósulnak a nem kötelező – önként vállalt – ivóvízbázis-védelmet szolgáló 2000 LE-nél kisebb terhelést jelentő agglomerációk szennyvízelvezető rendszerei és -tisztító telepei;
- az irányelv hatályába tartozó 34 db 4000 LE-t meghaladó terhelésű élelmiszeripari üzem szennyvízkibocsátásánál a tisztított szennyvíz minőségi paraméterei legkésőbb 2008. december 31-re megfelelnek az irányelv előírásának.

A helyzet és a Program eredményeinek értékelése a következőkkel foglalható össze:

- A 2000 LE feletti agglomerációk (ezek száma 660) közül 2000-ben 278 agglomeráció nem rendelkezett közcsatorna-hálózattal és a csatornával ellátott helyek közül 25 agglomerációban nem volt megfelelő szennyvíztisztítás. A Programban figyelembe vett 2000 LE alatti agglomerációk közül (ezek száma 661) 602-ben nincs csatorna, a csatornázottak közül három nem rendelkezett megfelelő szennyvíztisztítással.
- 2015-re valamennyi agglomeráció rendelkezni fog kielégítő mértékű szennyvízgyűjtő rendszerrel és megfelelően kiépített szennyvíztisztítókkal.

2000-ben az összes terhelésnek csak 65,9%-a került közcsatornába, a többit zömében szakszerűtlenül kiépített és/vagy üzemeltetett egyedi (csatornapótló) megoldással helyezték el, a környezetet veszélyeztetve. Ezen a területen:

- 2015-re meg kell oldani a csatornázatlanul maradó településeken és településrészekben a szakszerű egyedi (csatornapótló megoldás) szennyvízelhelyezést.
- 2015-re a szennyvíztisztító telepeken az átlagos terhelés 1,2-szeresét képező többletkapacitás létesül a csúcsterhelések idején fellépő igények kielégítéséhez.
- 2001 és 2015 között épül 14 251 km szennyvízgyűjtő hálózat és 4 millió LE szennyvíztisztító kapacitás.
- A közcsatornán 2015. évben (célállapot) összegyűjtött szennyvízterhelés 11,5 millió LE, amely az ország összes terhelésének 77%-a.

A Program csak a 2000 LE-nél nagyobb agglomerációk ún. települési szennyvizeinek (háztartási és ipari eredetű szennyvíz, illetve csapadékvíz keveréke) összegyűjtésével, tisztításával és kibocsátásával, valamint az irányelv hatályába tartozó 4000 LE-nél nagyobb terhelést okozó élelmiszeripari szektorok önálló szennyvíztisztító telepeivel foglalkozik. A 2000 LE-nél kisebb települések – agglomerációk – közül a 224/1999. (XII.30.) Kormányrendelet szerinti I/a., valamint I/e. prioritási csoportba sorolt csatornázatlan községek lettek figyelembe véve.

A Programban szereplőkön túlmenően, a következő további szennyvízelvezetési feladatok megoldása szükséges:

- A Programban nem szereplő **2000 LE-nél kisebb agglomerációk** (települések) szennyvízelvezetésének megoldása ott, ahol azt a hazai környezeti adottságok indokolják. A csatornázatlanul maradó településekben és településrészekben a **szakszerű egyedi (csatornapótló) megoldások elterjesztése**, a finanszírozás egyidejű megoldásával.
- Az irányelv hatályába tartozó élelmiszeripari szektorok közül a **4000 LE-nél kisebb üzemek** szennyvíztisztítási hiányosságainak megszüntetése.
- Az **egyéb ipari szektorok** (feldolgozóipar, villamosenergia-ipar, vegyipar stb.) önálló üzemi szennyvíztisztító telepeinél jelentkező hiányosságok megszüntetése.
- A **közcsatornához csatlakozó ipari üzemek** szennyvizének szükség szerinti előkezelését szolgáló fejlesztések, különös tekintettel a közcsatornák és központi szennyvíztisztító telep védelmére és az iszap hasznosítással történő elhelyezésének biztosítására.
- A Program csak az irányelv előírása szerint kijelölt "érzékeny területek"-nél irányoz elő III. fokozatú tisztítást a 10 000 LE-t meghaladó agglomerációkban. Minden egyéb helyen a "normál érzékenységű terület"-re előírt biológiai (másodlagos) fokozatú tisztítást tervez. A **sajátos hazai környezeti adottságok szükségessé teszik a III. tisztítási fokozat esetleges – indokolt – bővítését.**

Magyarországon az EU irányelveknek és a már elfogadott magyar jogszabályoknak megfelelően növelni kell a hasznosítással elhelyezett iszap mennyiségét (mezőgazdasági hasznosítás, rekultiváció). A lerakást a szigorú EU elvárások miatt csak korlátozott mértékben lehet a jövőben tervezni. Az égetés a jelenlegi árviszonyok mellett nem tekinthető gazdaságnak.

A csatornába nem kötött ingatlanokról jelenleg szikkasztók segítségével történik a szennyvíz-elhelyezés. Előzetes felmérések szerint a csatornapótlók 2/3 részét szakszerűtlen módon építették és üzemeltetik. Ez különösen nagy gondot jelent a sérülékeny vízbázisok környezetében és az érzékeny vízminőség-védelmi területeken.

3.1.2. Egészséges ivóvízellátás

Az ivóvízellátással kapcsolatosan a legfontosabb program a tervezett ún. Ivóvízminőség-javító Program (a továbbiakban IP).

Az emberi fogyasztásra szolgáló víz minőségéről szóló 98/83/EK irányelv hazai jogrendbe illesztését a 202/2001.(X.25.) Kormányrendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről valósította meg.

Az Ivóvízminőség-javító Program időbeli ütemezését a 202/2001.(X.25.) Kormányrendelet határozza meg.

1. A 2006. december 25-ig teljesítendő feladatok (I. prioritás-csoport)
 - A 0,05-0,03 mg/l közötti koncentrációjú arzéntartalmú vízzel ellátott települések
 - A 0,05 mg/l koncentrációnál nagyobb arzéntartalmú vízzel ellátott települések
 - Az 1,0 mg/l koncentrációnál nagyobb bórtartalmú vízzel ellátott települések
 - Az 1,5 mg/l koncentrációnál nagyobb fluoridtartalmú vízzel ellátott települések
 - A 0,5 mg/l koncentrációnál nagyobb nitrítartalmú vízzel ellátott települések

2. A 2009. december 25-ig teljesítendő feladatok (II.prioritás-csoport)
 - A 0,03-0,01 mg/l közötti koncentrációjú arzéntartalmú vízzel ellátott települések
 - A 0,5 mg/l koncentrációnál nagyobb ammóniumtartalmú vízzel ellátott települések

A többi (indikátor paraméter) teljesítésének határideje a 60/2000 (EK) Vízvédelmi Keretirányelv előírásai szerint 2015. (III. prioritás-csoport). Az arzénre vonatkozó 0,01 mg/l határértéket azonnal be kell tartani, amennyiben a vizet élelmiszer-előállításra használják fel.

A 2009. végéig teljesítendő feladatokban leginkább érintett 3 megye, ahol az érintett lakosok aránya megközelíti, illetve meghaladja a 80%-ot: Csongrád megye (97,9%), Hajdú-Bihar megye (89,7), Békés megye (79,6%).

Az érintett lakosság aránya meghaladja az 50%-ot még Bács-Kiskun megyében (62,8%), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (51,8%) és Jász-Nagykun-Szolnok megyében (51,5%). A régiók közül az érintettség arány kimagasló a Dél-Alföldi Régióban (78,6%) és az Észak-Alföldi régióban (65,2%).

A legkevésbé Veszprém és Zala megye, valamint a Nyugat-Dunántúli és az Észak-Magyarországi régió érintett.

A 2009-ig teljesítendő feladatokkal érintett települések száma: 877, az érintett lakosok száma 2750 ezer fő. Ez kiteszi az ország teljes lakosságának több mint negyedét, pontosan 27,4%-át.

Azon települések lakosszáma, ahol csak olyan vízminőségi probléma merül fel, amelyre a Kormányrendeletben nincs 2009. év végi határidő kitűzve (így pl. vas, mangán, nitrát, jodid, szervesanyag, összes keménység stb.), mintegy 1674 ezer fő. **A teljes program az ország lakosságának közel felét, 4424 ezer főt érint.**

Az ivóvízminőség-javító programhoz tartozó beavatkozások jellege eltér a hagyományos céltámogatási rendszerben támogatott, műszakilag összekapcsolt víziközmű-beruházásoktól.

A program sajátosságai a következők:

1. A program keretében sok településen, köztük sok kis lélekszámú településen szolgáltatott ivóvíz minőségi javítását kell elvégezni.
2. A program egyes térségeket, régiókat kiemelten érint.
3. A program keretében problémaorientált módon, egyedi vizsgálatok alapján, eltérő műszaki megoldásokat kell finanszírozni.
4. Nagyon fontos szerepe lesz a pontos tényfeltárásnak, a megoldási változatok számbavételének és értékelésének, a prioritási listák felállításának, a műszaki, közegészségügyi és gazdasági szempontból optimális megoldás kiválasztásának.
5. A szükséges beruházások, intézkedések egy már létező szolgáltatás, működő rendszer kiegészítését, bővítését, korszerűsítését jelentik, nem új ellátási terület bekapcsolását.
6. A program – az előírt rendkívül szoros határidőkre történő teljesítési igény miatt – csak központilag irányítottan hajtható végre, stabil pénzügyi konstrukcióval.

Az ivóvíz minőségének javítása elsősorban az ország lakossága egészségének megőrzése érdekében történik, mely az állam alkotmányos kötelezettségei közé tartozik, ezért a program finanszírozásánál az állami eszközök meghatározó jelentőségűek lesznek.

3.1.3. Települési hulladékgazdálkodás

A hulladékgazdálkodási jogharmonizációt a hulladékgazdálkodásról szóló, 2001. január 1-től hatályos 2000. évi XLIII. törvény alapozza meg. A törvény:

- rögzíti a hulladékgazdálkodás prioritási sorrendjét,
- az uniós normáknak megfelelően tartalmazza a hulladékgazdálkodási elveket és fogalmi meghatározásokat, a hulladék termelőjének és birtokosának felelősségét, illetve a termék gyártóinak (és importálóinak) hulladékgazdálkodási felelősségét,
- meghatározza az egyes hulladékkezelési eljárások és tevékenységek végzésének általános feltételeit, a települési és a veszélyes hulladékok speciális kezelési szabályait, a hulladékgazdálkodás tervezési feladatait,
- megállapítja a hulladékgazdálkodási igazgatás szervezeteit és ezek hatáskörét, valamint a hulladékgazdálkodás résztvevőinek általános, jogi és pénzügyi felelősségi viszonyait,
- foglalkozik a hulladékgazdálkodási információk nyilvánosságával, az adatok nyilvántartási és bejelentési kötelezettségével, illetve a mulasztások szankcionálásával,
- végül meghatározza a törvény végrehajtásával kapcsolatos kormányzati és tárcafeladatokat, illetve az egyes konkrét intézkedések végrehajtási határidőit.

A törvény végrehajtásának részletes szabályait megállapító jogszabályok előkészítése és kihirdetése folyamatosan történik. Az EU-jogharmonizáció keretében a települési hulladékgazdálkodással kapcsolatos további jogszabályok kerültek elfogadásra:

- 9/2002. (III. 22.) KöM-KöViM együttes rendelet a használt és szennyvizek kibocsátási határértékeiről és alkalmazásuk szabályairól
- 94/2002 (V.5.) Kormányrendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladék részletes szabályairól
- 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról
- 241/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről
- 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
- 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól
- 241/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről
- 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről
- 10/2002. (III. 26.) KöM rendelet a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet módosításáról
- 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről
- 22/2001. (X. 10.) KöM rendelet a hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről
- 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet a hulladékok jegyzékéről
- 9/2001. (IV. 9.) KöM rendelet az elemek és akkumulátorok, illetve hulladékaik kezelésének részletes szabályairól
- 4/2001. (II. 23.) KöM rendelet a hulladékolajok kezelésének részletes szabályairól

A hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló 22/2001 számú KöM rendelet meghatározza a hulladéklerakás részletesebb szabályait. A rendelet 9. §-a alapján a területileg illetékes környezetvédelmi

felügyelőség akkor engedélyezi hulladéklerakó létesítését és további működését, ha az összhangban van az országos hulladékgazdálkodási terv céljaival és megfelel a helyi és területi hulladékgazdálkodási terveknek. Az üzemeltetés megkezdése előtt a szükséges pénzügyi források biztosítékkénti megjelölésével a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy teljesíteni tudja a rendeletből fakadó kötelezettségeket.

A települési hulladékgazdálkodás komplex feladatkört tartalmaz. Ha a megoldandó feladatok felől közelítjük meg a kérdést, olyan rendszert kell működtetni, amelynek elemei az önkormányzat, a közszolgáltatást ellátó gazdasági társaság, a hulladékkereskedelem, a koordináló szervezet és a kezelő létesítmények. Nagy vonalakban ezek összességének összehangolt tevékenysége szükséges ahhoz, hogy a települési önkormányzatok mint a települési hulladékgazdálkodás fő gazdái, jól el tudják látni feladatukat.

A települési szilárdhulladék-gazdálkodás főbb feladatai, illetve követelményei a következők:

- a települési szilárd hulladékokkal kapcsolatos közszolgáltatás ellátása,
- a hulladékok követelményeknek megfelelő kezelése,
- köztisztasági feladatok ellátása, beleértve a gazdátlan hulladékok gyűjtése,
- a biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmú hulladék lerakási korlátjának teljesítése,
- a települési hulladék lerakására szolgáló hulladéklerakó követelményeknek megfelelően történő létesítése, illetve használata,
- önkormányzati döntéstől függően a hulladékok elkülönített gyűjtésének bevezetése, elősegítve a csomagolások és csomagolási hulladékok jogszabályoknak megfelelő kezelése.

A fenti feladatokon belül az EU irányelveken alapuló és a hulladékgazdálkodási törvényben is megfogalmazott számszerű követelmények az utolsó három témára terjednek ki, ezek az önkormányzatok számára is komoly feladatot jelentenek.

A **csomagolások és csomagolási hulladékok** elkülönített gyűjtése a Hgt hivatkozott helyén előírásként, de nem önkormányzati kötelezettségként szerepel.

A csomagolási hulladékok problémájának megoldása az EU irányelv és a hazai jogszabályok szerint egyaránt a csomagolt árut előállítók feladata döntő mértékben, ők a kötelezettek. Az önkormányzatok a kötelezettek feladatainak teljesítéséhez járulnak hozzá, amennyiben szerződést kötnek a kötelezettekkel, illetve az általuk megalakított ún. koordináló szervezettel a települési szelektív hulladékgyűjtés megvalósítására. Ezzel az önkormányzatok segítik a csomagolt árut előállítókat az előírások teljesítésében.

A jelenlegi országosan viszonylag kedvező gyűjtési és hasznosítási helyzet a koncentrált helyekről történő begyűjtésnek, a hulladékkereskedelemnek köszönhető. Érdemi továbblépéshez azonban a lakossági begyűjtés fejlesztése, a szelektív hulladékgyűjtés elterjedése szükséges. A csomagolásról és a csomagolási hulladékokkal kapcsolatos hazai szabályozás – követve az európai példákat és alkalmazva a szennyező fizet elvet – azzal számol, hogy a csomagolási hulladékok elkülönített gyűjtési működési **költségeinek egy részét/vagy egészét várhatóan a koordináló szervezet finanszírozza**. Ezáltal mérséklődne a közszolgáltatási díj növekedése. Az elkülönített gyűjtés és hasznosításra történő továbbadás a lerakásra kerülő mennyiséget is csökkenti.

A 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról már tartalmaz olyan előírásokat, amelyek az EU 1999/31/EC Tanácsi Irányelvében foglalt követelményeknek kívánnak megfelelni. A törvény 56. § /7/ bekezdése a helyi hulladékgazdálkodási tervek tartalmi részévé teszi a

hulladéklerakókban mért hulladék-összetevők szerinti megoszlásokat, ezen belül a biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmat.

Összefoglalva az új szabályozási környezetben a településeknek a következő célokat kell elérni:

- Minden település bevonása a rendszeres, szervezett hulladékgyűjtésbe (legkésőbb 2003. január 1-ig).
- A hulladékgazdálkodási törvénnyel összhangban lévő új típusú, hatékony önkormányzati rendeletek hatályba léptetése a korszerű településhulladék-gazdálkodás érdekében és az illegális hulladéklerakás megakadályozására.
- Fel kell mérni az ország területén működő vagy már felhagyott hulladéklerakók állapotát, meghatározni környezeti kockázatukat. 2009-ig minden, az előírásoknak meg nem felelő lerakót be kell zárni, és a felmérések alapján megvalósítani rekultiválásukat. Az illegális hulladéklerakókat fel kell számolni.
- A települési hulladékok szelektív gyűjtési rendszerének bevezetése minél több településen.
- A lerakással ártalmatlanított biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmat az 1995-ös szinthez képest 2004. július 1. napjáig 75%-ra; 2007. július 1. napjáig 50%-ra; 2014. július 1. napjáig 35%-ra kell csökkenteni. Tehát a biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmú hulladék elkülönített gyűjtését meg kell szervezni a településeken. Gondoskodni kell a csökkenést jelentő mennyiség lerakástól eltérő módon történő ártalmatlanításáról, amely célszerűen a komposztálást jelenti.
- Új regionális hulladékártalmatlanító (lerakó) létesítmények megvalósítása.
- Részvétel a csomagolási hulladékok 50%-os hasznosítási arányának elérésében 2005-ig.

A díjképzés elvi és gyakorlati kérdései

A díjképzést meghatározó két jogszabály: a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és a 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól.

A Kormányrendelet életbe lépésével kétszintű szabályozás alakult ki, a központi és az önkormányzati szabályozás.

A központi szint jelenti a hulladéktörvényben foglalt rendelkezéseket és a kormányrendeletet. Ezek rögzítik központi szinten az árszabályozás elveit, kereteit. Továbbra is helyi szinten kell azonban az árszabályozás konkrét feltételeit, az árakat meghatározni.

Új elemek a díjszabályozásban:

1. A közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a közszolgáltatás jellegét, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét figyelembe véve kell meghatározni. A begyűjtött hulladékmennyiséggel arányos díjakat kell alkalmazni. Ezek lehetnek:

- mérésen alapuló díjak,
- olyan díjak, amelyeknél a használt vetítési alapok segítségével jól közelíthető a valós mennyiség.

A lehetőségek közül várhatóan a gyűjtőedényzet egyszeri ürítési díjaként meghatározott díjváltozat válik általánossá.

2. A közszolgáltatási díjnak a közszolgáltatás folyamatos és biztonságos ellátásához fedezetet kell jelentenie a közszolgáltató számára. A díjak fedezetet kell hogy nyújtsanak:

- a hatékonyan működő szolgáltató ráfordításaira, a közszolgáltatást működtető szolgáltató folyamatos ráfordításaira, azaz a műszakilag megalapozott, a szolgáltatási feladatok ellátását biztosító költségek fedezetére;
- a működéshez szükséges, azaz a gazdálkodás biztonságát garantáló nyereségre;
- a pótlási, rekonstrukciós munkálatokra;
- indokolt fejlesztésekre és a befektetések megtérülésére;
- a kezelő létesítmény bezárásának és lerakó esetén a bezárást követő utógondozás és harminc évig történő monitorozás költségeinek fedezetére.

3. Új és fontos tényező, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. Ez a rendelkezés lényegesen javíthatja a fizetési fegyelmet, és várhatóan csökkenti a társaság kintlévőségeit.

4. A közszolgáltatási díj nem tartalmazhat indokolatlan megkülönböztetést a különböző fogyasztók, illetve fogyasztói csoportok között.

5. A közszolgáltató köteles a közszolgáltatási díj megállapítása érdekében díjkalkulációt készíteni. Külön-külön kell meghatározni a szállítás és begyűjtés, illetve az ártalmatlanítás költségeit. Ha a közszolgáltató a közszolgáltatás körébe tartozó tevékenység mellett más gazdasági tevékenységet is folytat, a költségtervben a költségek szigorú elkülönítésének módszerét is alkalmaznia kell.

3.2. Finanszírozási szükségletek

3.2.1. Települési szennyvízelvezetés, -tisztítás, -elhelyezés

A települési szennyvizek közműves elvezetése és a szennyvíztisztítás területén végre kell hajtani a **nemzeti szennyvízelvezetési és tisztítási programot**, melynek eredményeképpen biztosítható az EU irányelveknek való megfelelés is. A fejlesztés ütemezését a nagyobb városok megvalósítási igényei befolyásolják. Az első időszakban erősebb ütemű előrehaladást kell végrehajtani. 2010-ig megvalósul a program 87%-a. Budapest csatornázási és szennyvíztisztítási kapacitásának fejlesztése meghatározó jellegű. Ennek fejlesztési költsége a teljes fejlesztési összeg 1/5 része. Az utolsó öt évben már csak a normál területen kialakított 10 ezer LE-nél kisebb szennyvíz-elvezetési agglomerációk fejlesztésének befejezésére kerül sor. A fejlesztések elfogadott Program szerinti ütemezését 2001. évi árszinten tartalmazza a következő táblázat.

2. táblázat. Települési szennyvíz-elvezetési, -tisztítási fejlesztések ütemezése

Mrd Ft

Időszak	2000 LE-nél nagyobb agglomerációk		Összesen (2000 LE-nél kisebb agglomerációkkal együtt)	
	Gyűjtő-rendszerek	Települési szennyvíz- és iszapkezelő, -elhelyező telepek	Gyűjtő-rendszerek	Települési szennyvíz- és iszapkezelő, -elhelyező telepek
1993-1994	37,6	20,9	62,0	28,7
1995-1998	85,7	34,8	136,1	49,2
1999-2000	98,3	12,9	111,9	15,2
2001-2005	279,3	34,9	281,4	35,4
2006-2010	223,3	128,6	223,3	128,6
2011-2015	154,0	26,2	254,3	49,4
Összesen 2001-2015	656,6	189,7	759,0	213,4
Ebből Budapest	75,0	110,0	75,0	110,0

Összességében tehát a települési szennyvízelvezetés, -tisztítás 2001-2005 között mintegy 316,8 milliárd forint, 2006-2010-ig 351,9 milliárd forint, 2011-2015 között 303,7 milliárd forint, 2001-2015-ig pedig összesen 972,4 milliárd Ft értékű keresletet támaszt a szennyvíz-elvezetési, -kezelési létesítmények iránt, beleértve az iszapkezelést is.

Megállapítható, hogy a jövőben lényegesen nagyobb súllyal kell a 2000 LE fölötti települések beruházásait kezelni. 1993-2000 között a szennyvíztisztítás aránya csak 23% volt az összes települési szennyvízkezelési beruházásban, a Program 2006-2010. évi szakaszában ez az arány meghaladja a 36%-ot. A teljes Programban a szennyvízelvezetés, azaz a gyűjtőrendszerek fejlesztése az összes beruházási igény 78,1%-át teszi ki, a szennyvíztisztítás pedig a többit, azaz 21,9%-ot.

Környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés

Alapvető hiányosság, hogy a környezetkímélő egyedi szennyvíz-elhelyezési kisberendezések kialakítására nem készült Program, a szabályozás, a finanszírozási rendszer is hiányzik.

Mindaddig, ameddig nem létezik a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezéssel kapcsolatos központi támogatás, a megvalósítás és működtetés ellenőrzése nem történik meg, addig ebben a fontos kérdésben előrehaladás nem várható.

Az utóbbi években a folyékony hulladék gyűjtését nagyrészt kisvállalkozások végezték, nem kellően ellenőrzött és szabályozott körülmények között. Nem kis mértékben ennek tulajdonítható az illegális lerakások és lerakóhelyek nagy száma, ami környezetvédelmi, vízgazdálkodási és közegészségügyi szempontból egyaránt megengedhetetlen.

A kérdéskör átfogó rendezése azért is kívánatos, mert a szakszerű egyedi szennyvíz-elhelyezési kisberendezések elterjesztésével és működésével nagyobb távlatban is számolni kell. A lakások kb. 25-28%-a ilyen módon lesz ellátva. A távlatilag sem csatornázott lakások – előzetes becslés szerint – 2/3-ában **szakszerű egyedi szennyvíz-elhelyezési kisberendezésekkel** történő ellátásáról kell gondoskodni (az EU előírások kielégítése érdekében). Tehát a kialakítandó új közműpótlók száma várhatóan az összes lakás kb. 15-19%-a. A valós igényeket fel kell mérni, elképzelhető, hogy a szakszerű közműpótlók kialakítására nem lesz az ingatlanok 2/3-ában szükség. Az is elképzelhető, hogy a csatornázottsági arány 2015-re meghaladja a 70-75%-ot. Most előzetesen óvatos becsléssel feltételezhető, hogy a lakások 15%-ában válik szükségessé 2015-ig a korszerű közműpótló kialakítása és működtetése. 2000-ben a lakások száma mintegy 4 millió volt. Ennek 15%-a 611 ezer, tehát előzetes becslés szerint ennyi korszerű közműpótló kialakítására van szükség.

Egy korszerű közműpótló kialakításának költségei rendkívüli módon szóródnak (200-tól 700 ezer forintig, reális árat 300-600 ezer Ft között lehet prognosztizálni).

A szükséges számú (jelenlegi becslés szerint) egyedi szennyvízkezelő kisberendezés beruházási költsége 2001. évi áron 300-500 ezer Ft*611 ezer db, azaz 183-305 milliárd Ft. **Óvatos becslésként 350 ezer forintos átlagárral számolva, 600 ezer közműpótló beruházási költsége 210 milliárd Ft. Ez 2015-ig egyenletes megvalósítást feltételezve 2003-2015 között évi 16 milliárd Ft értékű közműpótló megvalósítását feltételezi. A valóságban célszerű az első években kevesebb beruházással számolni, hiszen új típusú megoldásról van szó, fokozatosan fog elterjedni. A 2003-2008 közötti időszakban évi 10-12 milliárd forint átlagos kiadás tervezése reális.**

3.2.2. Az Ivóvízminőség-javító Program tervezett költségei

Az Ivóvízminőség-javító Program tervezett előzetes költsége 2001. évi árszinten számolva 111,3 milliárd forint. Ez tartalmazza az ivóvízminőség-javító beruházások mellett az üzemeltetési eszközfejlesztési igényt is, valamint a programelőkészítés, -menedzselés, -ellenőrzés állami költségeit is. Szerepelnek a költségek között az ÁNTSZ laborhálózatának és intézményeinek fejlesztési költségei. Az érintett lakosságot figyelembe véve (2750 ezer fő), az egy lakosra jutó átlagos költség 40 472 Ft/fő.⁴

3. táblázat. Az Ivóvízminőség-javító Program kiadásainak tervezett alakulása 2003-2009 között

Megnevezés	2003	2004-2006	2007-2009	Összesen
Vízkezelés	4 200	40 000	54 300	98 500
Üzemeltetési eszközfejlesztés	1 100	2 000	2 500	5 600
ÁNTSZ	500	1 500	1 000	3 000
Program-előkészítés, -menedzselés, -ellenőrzés	600	1 500	2 100	4 200
Összesen	6 400	45 000	59 900	111 300

(A költségek 2002-ben pontosításra kerülnek a részletes regionális programok megvalósíthatósági tanulmányainak eredményei alapján.)

A program időben növekvő éves költségekkel kalkulál. 2003-ban 6,4 Mrd Ft, 2004-2006-ig 15 Mrd Ft, 2007-2009-ig közel 20 Mrd Ft az éves tervezett kiadás. A kiadások időbeni növekedése kedvező, hiszen mind a GDP, mind a lakossági jövedelmek emelkednek. Az ivóvízprogram a gazdaság és a társadalom teherbíró képességét viszonylag egyenletesen fogja terhelni. Az üzemeltetési eszközfejlesztési igényből a nagyobb részt kitevő laborhálózatot már a program kezdetén létre kell hozni, hiszen a Kormányrendelet szerint az üzemeltető köteles gondoskodni arról, hogy az ivóvíz minőségét ivóvízvizsgálatra akkreditált laboratórium a meghatározott helyeken és gyakorisággal mérje.

3.2.3. Települési hulladékgazdálkodás

A KöM által 2001-ben kidolgozott előzetes Országos Hulladékgazdálkodási Terv (OHT) időhorizontja 2008-ig terjed. A következő táblázat az ebben számszerűsített beruházási igényeket mutatja be.

⁴ Az ivóvízminőség-javító program megvalósítása finanszírozási rendszerének kidolgozása (ÖKO Rt. 2001b, megbízó KöViM).

4. táblázat. Az OHT szerinti települési szilárd hulladék kezelésére fordítandó beruházási igény 2001-2008 között

millió Ft

Megnevezés	2001-2002	2003-2008	Összesen
Szervezett gyűjtés megteremtése, hulladék gyűjtés korszerűsítése	3 250	9 750	13 000
Szelektív gyűjtés, előkészítés hasznosításra	2 875	8 625	11 500
Szerves hulladékkalkotók komposztálása	5 750	17 250	23 000
Fővárosi égetőmű korszerűsítésére	3 900	15 600	19 500
Regionális hulladéklerakók létesítése	8 375	25 125	33 500
Régi lerakók rekultiválása	4 625	13 875	18 500
Önkormányzati feladatok (települési szilárd hulladék) összesen	27 775	91 225	119 000
Előkezelés, hasznosítás	3 000	13 850	16 850
Települési szilárd összesen	30 775	105 075	135 850

Az önkormányzati feladatok fejlesztési szükséglete 2003-2008 között közel 100 Mrd Ft. A 2003-2008 közötti 6 éves periódusban ez évi 15,2 Mrd Ft beruházást jelent.

3.2.4. A települési környezetvédelmi közszolgáltatások összesített fejlesztési igényeinek alakulása

Érdemes megvizsgálni, hogy a három szakterület (szennyvíz, ivóvíz, hulladék) önkormányzatokat érintő összesített fejlesztési szükséglete mekkora volumenű. Az elfogadott szennyvízprogram, az OHT, a tervezett ivóvízminőség-javító program tervezett feladatai ma már mind kötelező önkormányzati feladatként jelentkeznek, és államilag támogatott önkormányzati beruházásként valósulnak meg. Ez alól kivétel csak az állami tulajdonú regionális víziközművek fejlesztése. Az egyedi szennyvízelhelyezés (közműpótlók) kérdése kicsit speciális, mert nincs még működő finanszírozási, szervezeti rendje, nincs kidolgozott programja, itt csak feltételezhetjük, hogy ez is önkormányzati feladatként valósul majd meg. A fejlesztési igény is csak egy szakértői becslés eredménye. Mivel a vizsgált szolgáltatásokra vonatkozó programok különböző időtartamra szólnak, az összesítéseket igazán a legrövidebb időszakra, azaz az OHT időtartamára (ami egyébként megegyezik az új NKP időszakával) érdemes bemutatni.

5.sz. táblázat A települési közszolgáltatások összesített fejlesztési szükséglete 2001. évi árszinten

Mrd Ft

Megnevezés	Teljes költség	Költség 2003-2008 között ⁽⁵⁾	1 évre jutó költség 2003-2008 között
Települési szennyvízelvezetés-tisztítás	972,4 ⁽¹⁾	401,2	66,9
Környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés	210,0 ⁽²⁾	66,0	11,0
Ivóvízminőség-javítás	111,3 ⁽³⁾	91,3	15,2
Települési hulladékkezelés	119,0 ⁽⁴⁾	91,2	15,2
Összesen	1412,7	649,7	108,3
Összesen környezetkímélő egyedi elhelyezés nélkül	1202,7	583,7	97,3

⁽¹⁾ Nemzeti települési szennyvízelvezetési és tisztítási megvalósíthatósági program 2001-2015

⁽²⁾ Szakértői becslés 2001-2015

⁽³⁾ Ivóvízminőség-javító program tervezet 2003-2009

⁽⁴⁾ Előzetes Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2001-2008

⁽⁵⁾ A teljes költség ütemezett időarányos része

A fenti táblázat mutatja, hogy a települési közszolgáltatási fejlesztési igények – a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés nélkül számítva – döntő részét, 68,7%-át – 2003-2008 között – továbbra is a szennyvízelvezetés, -tisztítás adja. Az ivóvízminőség-javítás és a települési hulladékkezelés szinte teljesen egyforma költségigényű, 15,7-15,6%-át teszik ki az összes önkormányzati költségnek. Amennyiben a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezést is figyelembe vesszük, akkor a szennyvízelvezetés és -tisztítás 61,8%-ot, a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés 10,2%-ot, az ivóvízminőség-javítás 14%-ot, a települési hulladékkezelés 14%-ot tesz ki az összes kiadásból.

Érdekes megnézni, hogyan alakult és a tervek, programok szerint hogyan alakul a fejlesztési igények és a GDP aránya.

Egy tanulmány kimutatta, hogy a települési szennyvízelvezetés-tisztítási beruházások és a GDP aránya az 1995 évi 0,35%-ról 1998-ra 0,46%-ra nőtt, 2000-re pedig elérte a 0,54%-ot.

Címzett támogatások segítségével 4,3 Mrd Ft kifejezetten ivóvízminőség-javító fejlesztés indult el 1994-1998 között, ami évente nem éri el az 1 Mrd forintot. Az 1999-2002 közötti címzett támogatással megvalósuló (egyébként kevés, évi 1-2 beruházásról van szó) ivóvízellátáshoz kapcsolódó fejlesztések között nincs ivóvízminőség-javító célú.

Az önkormányzatok települési hulladékkezelés, köztisztasági tevékenység felhalmozási (felújítási és beruházási együtt) kiadásai ÁFA-val együtt 1997-ben 2,6 MFt-ot tettek ki. 1998-ban a hulladékgazdálkodási beruházások elérték a GDP 0,07%-át, értékben 9 669,3 millió Ft-ot tettek ki. Ennek mintegy 40%-a ipari fejlesztés, emellett a kommunális beruházások dominálnak, de a veszélyes hulladék kezelését szolgáló beruházások is jelentős súlyt képviselnek. A megítélt támogatásokhoz tartozó éves beruházási érték 1999-ben 4 Mrd Ft volt, de ez még így is csak a szennyvízes beruházások 6%-át adta. A települési hulladékgazdálkodási beruházások ebben az időszakban 1997-1999-ben a GDP 0,03%-a körül alakultak. Ez az arány 2000-2002 között várhatóan emelkedik, de becslésünk szerint nem éri el a GDP 0,04%-át sem.

Összességében a három szakterület fejlesztéseire az elmúlt években a GDP közel 0,58 %-át költötte az ország.

A három program (környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés nélkül) fejlesztéseinek értéke 2003-2008 között évente egyenletes felhasználást feltételezve évi 97,3 Milliárd Ft. A 2000. évi GDP folyó áron 13075,2 Mrd Ft volt. 2001. évben a KSH előzetes adatai szerint 14.876,4 Mrd Ft a folyó áras GDP. Mivel a fejlesztések 2001. évi árszinten lettek kalkulálva, a további évekre csak a várható GDP volumennövekedéssel számolunk.

A 2002. évi GKI májusi előrejelzés szerint a GDP volumene 3,2%-al fog ebben az évben nőni. A 2003-2008 időszakban további évi 3-4%-os GDP növekedést lehet prognosztizálni.

6. táblázat. A települési közszolgáltatások éves átlagos 97,3 Mrd Ft fejlesztési igénye a becsült GDP %-ában

Év	GDP évi 3%-os növekedése esetén	GDP évi 4%-os növekedése esetén
2003	0,63	0,62
2004	0,62	0,61
2005	0,60	0,59
2006	0,58	0,57
2007	0,56	0,56
2008	0,55	0,54

Az új programok hatására 2003-ra 0,58%-ról 0,62-0,63%-ra nő a települési közszolgáltatások fejlesztési igénye és a GDP-hez viszonyított aránya. Évi egyenletes felhasználást és évi 3-4%-os gazdasági növekedést feltételezve a vizsgált időszak végére a költségek 0,54-0,55%-át teszik ki a várható GDP-nek. Ez azt jelenti, hogy az időszak alatt a gazdasági teher csökken.

Érdemes lenne megfontolni azt a lehetőséget, hogy az évi egyenletes beruházási ütem helyett évente a GDP átlagos %-ában rögzítenék az éves beruházási nagyságrendet, összhangban a gazdaság teherbíró képességével.

Jelentősen változik a fejlesztések struktúrája. Bár továbbra is a szennyvizes fejlesztések teszik ki az összes kiadás túlnyomó részét, az arányuk csökken, a települési hulladékkezelési kiadások aránya nő, az ivóvízminőség-javítást célzó fejlesztések eddigi elenyésző nagyságrendje számottevően nő. A szennyvizes beruházások aránya a GDP %-ában csökken, a jelenlegi 0,54%-ról 2003-ra 0,44%-ra, 2008-ra pedig 0,38%-ra. A szennyvízprogram tehát önmagában nem növeli a gazdaság terheit. Az ivóvízminőség-javító fejlesztések és a GDP aránya a jelenlegi közel zéró szinthez képest 2003-ra 0,1%, 2008-ra pedig 0,08-0,09% lesz. A települési szilárd hulladékkezelés fejlesztései a GDP 0,03-0,04%-át tették ki, ez az arány háromszorosára nő, 2003-ra eléri a 0,1%-ot és 2008-ban is meghaladja a 0,08%-ot.

4. A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KRITIKUS PONTJAI, A JELENLEGI HELYZET ÉS AZ EU ELVÁRÁSOK TELJESÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

4.1. Fő korlátozó tényezők, kritikus pontok

a) A szennyvízelvezetés, -tisztítás, ivóvízellátás, azaz a víziközmű-szolgáltatás együttes problémái

A víziközmű-szolgáltatás hosszú távú biztonságos fenntartásának alapvető feltétele a művek működőképességének megőrzése és a minden szempontból megfelelő szolgáltató léte. A víziközmű-szolgáltatásban a tulajdonos szerkezet-változással olyan üzemeltetési szervezeti formák alakultak ki, melyek az ellenőrző hatóságok számára sok esetben átláthatatlanok, egyes esetekben a hatályos jogi szabályozásnak is ellentmondanak, nélkülözik a vízellátás biztonsági garanciáit. Ez az állapot részben az önkormányzatoknak sokszor üzemeltető nélkül átadott közművagyonnak, a vízi infrastruktúra tulajdoni szerkezete felaprózódásának, de nem elhanyagolható részben a jogszabályi háttér hiányának volt köszönhető. A vízi közműves ellátás színvonalának néhány esetben megengedhetetlenül alacsony volta és egyenetlensége a műszaki biztonságot veszélyezteti, sőt a jövőben az ellátás időleges vagy hosszán tartó megszakadását eredményezheti.

Magyarországon több mint 400 szolgáltató végzi a víziközmű-szolgáltatást, a díjmegállapító az 5 állami regionális közműtársaság kivételével a települési önkormányzat. A viszonylag alacsony költségű szolgáltatást biztosító településeknek előnyös volt az a lehetőség, hogy kiváltak a nagyobb vállalatokból és így alacsonyabb vízdíjat tudtak biztosítani. A fajlagos költségek, így a támogatás nélküli díjak szóródása nagyon nagy az országban. Általános jelenség még a nagyobb szolgáltatóknál is, hogy a bevételek az üzemeltetési költségeket alig fedezik, nincs fedezete az eszközök karbantartásának vagy a pótlásoknak. Az önkormányzatok gyakran nem ismerik el az indokolt ráfordításokat a díjban, sőt előfordul, hogy még a közvetlen üzemeltetési költségek szintjét sem éri el a díj.

A kalkulált díjak esetében jelenleg mind az önkormányzatoknak, mind a támogatási döntéshozóknak nehéz eldönteni, hogy csak a reális és indokolt költségeket tartalmazzák-e, vannak-e és hol vannak gazdálkodási tartalékok, ezeket milyen műszaki, gazdasági, pénzügyi intézkedésekkel lehetne mobilizálni.

Az ivóvíz- és csatornadíj növekedése nagymértékű csökkenést okozott az ivóvízfogyasztásban. Ennek hatására a meglévő szennyvíztisztító telepek hidraulikai terhelése csökkent. Az új telepek kapacitásméreteinek meghatározásánál az önkormányzatok ritkán vannak tekintettel a szakaszos kiépítésre, az új telepek is hidraulikailag alulterheltek.

A lakossági díjak is növekedtek, bár itt működik egy díjtámogatási rendszer, amely bizonyos szint fölötti költségek esetén a háztartási díjnövekedést megakadályozza. E támogatási összeg a központi költségvetésben szerepel.

7. táblázat. A lakossági víz-és csatornaszolgáltatás támogatása

										Mrd Ft
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,5	1,5	1,5	2,0	2,5	3,0	3,4	3,8	4,1	4,5	4,9

Forrás: költségvetési törvények

2002-ben a küszöbérték (amely fölött az állami költségvetés támogatást nyújt a lakossági fogyasztóknak ivóvíz-szolgáltatásnál) 240 Ft/m³. Ivóvíz- és csatornaszolgáltatás együtt 434 Ft/m³. Támogatásként az önkormányzatok a költség és a küszöbérték közötti érték 95,4%-át kapják meg. A küszöbérték 1997-ben ivóvízre 130 Ft/m³, ivóvízre és szennyvízre együtt 225Ft/m³ volt. A

küszöbérték növekedése messze nagyobb, mint az infláció, tehát a legnagyobb lakossági díjak reálértéke lényegesen, mintegy 20%-kal nőtt. A díjak és a támogatások alakulását 1993-1999 között jól szemlélteti a Vízgazdálkodás Országos Koncepciójában szereplő ábra.

8. táblázat. Az átlag lakossági vízdíjak alakulása 1997-2002 között

Megnevezés	1997	1998	1999	2000	2001	2002
vízdíj	90,7	108,0	124,0	138,0	145,0	156,0
csatornadíj	68,9	93,4	97,0	110,0	117,0	127,0

Ft/m³

Forrás: 1997-2000 KSH, 2001-2002 Víz-és Csatornaművek Országos Szakmai Szövetsége adataiból számított értékek

9. táblázat. A vízdíjak alakulása 2001-ben

Megnevezés	Lakossági díj	Közületi (nem lakossági) díj
Legkisebb vízdíj	29	60
Legnagyobb vízdíj	277	2096
Átlag	145	176
Legkisebb csatornadíj	23	50
Legnagyobb csatornadíj	395	1167
Átlag	117	170

Ft/m³

Forrás: Víz-és Csatornaművek Országos Szakmai Szövetsége

Ebből a táblázatból kitűnik, hogy a lakossági díjak átlaga és szórása is kisebb, mint a közületi díjaké. Ez természetes az érvényben lévő támogatási rendszer miatt. A közületi vízdíjak átlaga 21%-kal, a csatornadíjak átlaga pedig 45%-kal nagyobb, mint a lakossági díjaké. A legnagyobb lakossági vízdíj 9,5-szerese, a legnagyobb lakossági csatornadíj pedig 17-szerese a legkisebbnek. A legnagyobb közületi vízdíj közel 35-szöröse, a legnagyobb közületi csatornadíj pedig 13-szorosa a legkisebbnek. A díjak ilyen nagy szórása minden bizonnyal nemcsak az objektív vízkészlet-gazdálkodási adottságokból és szolgáltatási színvonalbeli különbségekből adódik, hanem gazdálkodási, méretgazdaságossági és hatékonysági problémák is közrejátszhatnak.

10. táblázat. Az 1 lakosra jutó vízfogyasztás alakulása 1994-2000 között

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
43,4	41,3	38,4	36,9	36,8	36,6	38,4

m³/év

A csatornára való rákötést sem meglévő, sem új építmény esetén nem követelik meg az önkormányzatok. Mindössze a lakosság néhány százaléka köt rá a megépült csatornahálózatra. Az alacsony rákötési arány tovább csökkenti a szennyvízelvezető és -tisztító rendszer terhelését. Az alacsony kihasználtság magas fajlagos költségekkel, magas csatornadíjakkal jár együtt. Ezzel egy ördögi kör alakul ki.

A víziközművek gazdálkodását alapvetően meghatározza az, hogy jelenleg nincs egységes gyakorlat a szolgáltató társaságok saját tőkéjének tartalmára. Az önkormányzatok döntötték el azt, hogy a törzsvagyon, illetve a működtető vagyon mely részét viszik be a társaságokba. A közművagyon fogalma és részletes tartalma sem törvényileg, sem alacsonyabb szintű jogszabályban tételesen nem meghatározott. Ennek következtében országosan eltérő vagyonkonstrukciók alakultak ki.

Rendezetlen az amortizációelszámolás, a pótláshoz, rekonstrukcióhoz szükséges források helyzete is. A tulajdon és az értékcsökkenés problémaköre szorosan összefügg. Értékcsökkenésről csak társasági tulajdon és vagyonkezelés esetében beszélhetünk. A szolgáltatók többsége a közművagon szerződéses üzemeltetését végzi, itt az értékcsökkenést „helyettesítő” használati, bérleti díj funkcionál – rendszerint nem megfelelően. Jellemző probléma még az elmulasztott vagyonértékelés következtében az alacsony eszközérték. A cégek általánosan a társasági adó törvény által behatárolt leírást alkalmazzák. Nincs kellő szellemi kapacitás, számítástechnikai háttér, idő, pénz az eszközök olyan mélységű – műszaki információs rendszerként használható, objektum szintű – nyilvántartására, amely alapján a valós elhasználódási idő és az ehhez tartozó leírás megállapítható lenne.

Ha reális vagyonérték és valós elhasználódási időre megállapított leírás lenne, akkor sem lehetne – az ismertetett önkormányzati hozzáállás és az alacsony fizetési hajlandóság miatt – a díjakban azonnal és teljes mértékben a szükséges amortizációt érvényesíteni. Ennek ellenére a pótlások forrását meg kell teremteni, mert ellenkező esetben a művek állaga tovább romlik.

A csatornarákötések elmaradása a jogi, gazdasági szabályozás elégtelenségéből következik, ugyanis jelenleg a lakosság és a többi fogyasztó nincs hatósági úton kényszerítve a közműhálózatra való csatlakozásra, ugyanakkor gazdaságilag ellenérdekeltség alakult ki a nem megfelelő ár-, támogatási, gazdasági szabályozás miatt.

Lényeges lenne, hogy ha már kiépült a csatornarendszer, akkor a rákötési kötelezettség fennálljon, valamint az, hogy – a rákötési hajlandóságot elősegítendő – a csatornázás és a szippantás ráfordításai összemérhetőek legyenek.

Alapvető akadálya az előrelépésnek, hogy jelenleg a csatornázás költségei a fogyasztók szemszögéből messze magasabbak a szippantási költségeknél.

Felmerül a kérdés, hogy a víziközművek bővítését szolgáló beruházások fedezete része legyen-e az árak vagy sem. A jelenlegi finanszírozási rendszer elvi sémája a következő: az önkormányzat fejleszt (az állami támogatások segítségével), a szolgáltató felel a működtetésért, a szinten tartásért.

A vízgazdálkodási törvény kategorikusan nem zárja ki a felsoroltakon kívül más forrás igénybe vételét. Ezért esetenként a helyi önkormányzatok, ha – az üzemeltetőnél – nagy volumenű bővítő beruházásról döntenek és ahhoz forrásaik nem elegendőek, úgynevezett "fejlesztési hányad" beépítéséről gondoskodnak a díjmegállapításnál. Tehát jelenleg is működik ilyen konstrukció (pl. a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. esetében), mely a jelenlegi finanszírozási helyzetben elfogadható és feltehetően szélesebb körben is el fog terjedni, különösen, ha a fogyasztók fizetőképessége javul.

Természetesen várható (többek között az EU irányelv hatására), hogy hosszabb távon érdemben változik a közcélú víziközművek beruházásainak finanszírozása (a bevételek központi költségvetésbe összpontosítása csökkenne, és nem a központi újraelosztás útján, hanem döntően helyi bevételekből kellene infrastrukturális beruházásokat finanszírozni). Amennyiben befejeződik a rendszerek kiépítése (szennyvízprogram, ivóvízprogram megvalósul), logikus lesz az állami támogatások radikális csökkenése, a további bővítések, korszerűsítések már zömmel a díjbevételekből finanszírozhatók lennének. Már most fel kell készülni a magántőke fejlesztésbe való bevonására, a hitelek nagyobb szerepére. Ezek jelentősége várhatóan meg fog nőni.

b) Települési hulladékgyűjtés

Magyarországon a települési szilárdhulladék-kezelési díjak 1999-ben átlagosan mintegy 5080 Ft/háztartás/év nagyságrendet értek el. A szóródás azonban igen nagy, a Köztisztasági Egyesülés tagvállalatai közti legalacsonyabb díj 2300 Ft/háztartás/év, a legmagasabb 9000Ft/háztartás/év, tehát a két szélső érték között közel négyszeres a különbség. Mindez 2001-es árszinten közel 20%-kal nagyobb értékeket jelent. Jellemzően ekkor még vegyes gyűjtés és korszerűtlen lerakók működtek. A szolgáltatás költségei mintegy 40%-kal magasabbak voltak ekkor a díjknál, mert sok önkormányzat alacsonyabb díjat állapított meg, de sok esetben más adóból fedezték a szolgáltatást. 2002-re a helyzet némiképp módosult. A Köztisztasági Egyesülés 2001. év végi, 2002. év eleji felmérése – amely 39 (zömmel nagyobb) szolgáltatóra terjedt ki – szerint a súlyozott, egy háztartásra jutó átlagos lakossági díj 8928 Ft, a legkisebb díj 3080 Ft, a legnagyobb díj 14 924 Ft.

11. táblázat. Hulladékkezelési díjak alakulása

Megnevezés	Ft/háztartás/év		
	1999. folyó ár	1999. évi tény 2001. évi árszinten	2001. év vége
Átlagdíj	5080	6050	8928
Legkisebb díj	2300	2740	3080
Legnagyobb díj	9000	10710	14924

Az elmúlt három év adataiból látszik, hogy az átlagdíjak reálértéke közel 48%-kal, a legalacsonyabb díjé 12%-kal, a legmagasabbé pedig 40%-kal nőtt. Ez két tényező eredménye. Egyrészt egyre több helyen vezetik be a hulladékkezelési díjakat, másrészt a szolgáltatók korszerűbb, ennél fogva drágább létesítményeket üzemeltetnek.

Lényeges változás következett be az elmúlt években a szolgáltatási díjak struktúrájában is.

1998-ban a Köztisztasági Egyesülés által végzett felmérés szerint (amelyben 42 cég adatai szerepeltek) kötelező közzolgáltatás keretében helységekre vetített díjfajtát alkalmazott a cégek 23%-a, lakosságra vetített díjat 7%, a lakásra vetített díjat 23%, az üritésszámba vetített díjat 47%.

Az elmúlt években nőtt az üritésszámba vetített díj alkalmazása (a jelenleg rendelkezésre álló 40 szolgáltató adatai szerint). Üritésszámba vetített díjat alkalmaz a szolgáltatók 75%-a, a többi általában lakásra vetített díjat használ, néhány esetben lakosságra vetített díjjal lehet találkozni.

Az üritésszám díj legkülönbözőbb változatait tapasztalhatjuk a felmérésben. Megtalálható a lineáris, a progresszív, valamint a degresszív díjképzés a tartály mérete és az üritésszám szerint. Van, ahol kötelező bizonyos tartályméret alkalmazása lakásonként. Máshol nemcsak a tartályméretet, hanem az üritési gyakoriságot is megválaszthatja a fogyasztó.

A szolgáltatók többségénél az ipari hulladék gyűjtési díja magasabb, mint a közzolgáltatásért fizetett díj. A díjmértékek szolgáltatóról szolgáltatóra változnak. A 110-120 literes edény egy üritésre vonatkozó közzolgáltatási díja 78–287 Ft között van, az átlagos díj (nem súlyozott átlag) 125 Ft. Egy 110-120 l-es edény egyszeri üritési díja nem közzolgáltatásra 96-310 Ft, a nem súlyozott átlag 201 Ft.

Igazán nagy változás várhatóan 2003. január elsejével következik be a díjak területén. Ekkorra minden önkormányzatnak a szolgáltatás mennyiségével arányos díjrendszert, a szolgáltatás

ráfordításait megtérítő díjakat kell alkalmazni, a díjaknak pedig fedezniük kell az utógondozás költségeit is.

Az új EU és hazai követelmények lényegesen megváltoztatják magát a szolgáltatást. A szelektív gyűjtés, komposztálás, válogatók építése, korszerű lerakó mind új követelményeket és dráguló szolgáltatást jelent. Erre vonatkozóan készült egy elemzés 1999-ben⁵. Ez a tanulmány megállapította, hogy a költségek teljes megfizetését feltételezve a szolgáltatási díjak nagy, várhatóan a lakossági fizetőképességet meghaladó mértékben nőnek a korszerű települési hulladékgazdálkodás megvalósítása esetén. A tervezett beruházások és a hulladékkezelési rendszer teljes költségének megfizetése maximális esetben (ott, ahol bevezetnék a szelektív hulladékgyűjtést) közel két- és félszeresére növelné a jelenleg érvényben lévő lakossági hulladékdíjakat. Az országban tapasztalt díjeltérések következtében ez a növekedés egyes esetekben el is maradhat, de akár ötszörös díjemelkedést is jelenthet. A növekedés döntő tényezője a szelektív hulladékgyűjtés bevezetése lenne, annak üzemelési költségén keresztül.

A terhek lakossági elfogadásának tekintetében nehézségek várhatók. **A költségek növekedésének nagy részét, mintegy kétharmadát a szelektív gyűjtés bevezetése okozza**, eszerint durván 1000 Ft/fő/év a kiegészítő költség az ömlesztett gyűjtés és a korszerű telepen való lerakáshoz képest.

A Hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott hasznosítási kötelezettséget a gyártók, valamint bizonyos esetben a forgalmazók saját maguk, illetve a részvételükkel, a csomagolási hulladék hasznosítására létrejött koordináló szervezet útján teljesíthetik. A 94/2002. (V.5) Kormányrendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól lehetőséget biztosít arra, hogy a koordináló szervezet a kötelezettségek átvállalása fejében hasznosítási/licenccdíjat állapítson meg. A csomagolási hulladékok hasznosításának megoldása a gyártók és a forgalmazók feladata. Az ő kötelességük ezt elvégezni, biztosítani ennek anyagi fedezetét. Kötelezettségüknek önállóan vagy koordináló szervezet létrehozásával tehetnek eleget.

A Kormányrendelet értelmében a települési szelektív hulladékgyűjtés többletköltségeinek csomagolóanyagokra eső részét finanszírozni fogja a Kormányrendelet szerint létrehozandó csomagolási koordináló szervezet. Ekkor tehát a "szennyező fizet" elv alapján a hulladékká vált termék gyártója, forgalmazója, illetve az ezek által létrehozott koordináló szervezet a beszedett licenccdíjből fogja a szelektív hulladékgyűjtés többletköltségeit megfizetni. A koordináló szervezet, illetve a kötelezettek megtérítik a szelektív és a vegyes gyűjtés költségei közötti különbséget.

Nyilvánvaló, hogy a hasznosítási/licenccdíjből fizetett hányadnak kell fedezni a települési szelektív gyűjtés csomagolási hulladékos hányadát. A hasznosítási, illetve licenccdíjből fedezett szelektív gyűjtés kedvezően hat mind az állami költségvetésre, mind az önkormányzati költségvetésre, mind a szemétdíjakra. A szemétdíjak mérsékeltebb emelkedése az inflációt is fékezi.

A települési hulladékgazdálkodásban a magánszféra szerepe jelentős, e területen a magán befektetések is jellemzőek, éles verseny alakult ki a piacokért. A jelenlegi állami támogatási szabályok nem kedveznek a beruházást is finanszírozni akaró magántulajdonú szolgáltatóknak. Ez nemcsak a hulladékkezelési közszolgáltatásra igaz, hanem az összes többire is. Az 1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről kimondja, hogy "A központi támogatást az önkormányzatnak vissza kell fizetnie az állami költségvetésbe, ha a támogatás igénybevételevel keletkezett vagyont – kivéve a víziközmű-beruházások üzemeltetői

⁵ A hulladékgazdálkodásról szóló törvénytervezet gazdasági hatásvizsgálata és vizsgálati elemzése. Zsikla György, ÖKO Rt., 1999.

vagyonrészét – a beruházás időtartama alatt vagy az azt követő tíz éven belül nem helyi önkormányzat részére elidegeníti”. Az önkormányzatok a minél nagyobb állami támogatás megszerzésében érdekeltek, ezzel önkormányzati tulajdonú rendszerek jönnek létre.

A települési hulladékgazdálkodás egyik kulcsproblémája a korszerűtlen lerakók bezárása, rekultivációja. Teljesen tisztázatlan e feladat finanszírozási rendszere, ütemezése.

4.2. Jogi helyzet, szabályozás, megvalósítás és a jogérvényesítés állapota

Víziközmű-szolgáltatás

Nagyon sok terület szabályozása nem precíz, fontos szakmapolitikai kérdések meghatározása nem egyértelmű.

A víziközmű-szolgáltatás, s ezen belül a szennyvíztisztítás és csatornázás szabályozása nem átfogó jellegű, a különböző szintű jogszabályok nem képeznek konzisztens rendszert, vannak hiányterületek. Nem megfelelő a jogi szabályozás a következő területeken:

- árképzés, árellenőrzés,
- tulajdoni, szervezeti kérdések,
- tevékenység ellátására való alkalmasság,
- fogyasztóvédelmi szabályozás,
- állami támogatási rendszerek.

A víziközmű-szolgáltatás új jogi szabályozásának megalapozó munkái készültek a KöViM és az OVF égisze alatt. Ennek keretében megoldást keresnek a tulajdoni kérdések, szolgáltatói alkalmasság (akkreditáció), árszabályozás, fogyasztóvédelem akut problémáira. A továbbiakban fontos a szolgáltatás monopol helyzetéből adódó ellenőrzési lehetőségek jogi alapjainak megteremtése, az ellátási felelősség, a fogyasztóvédelem és az árképzés jogi szabályozása. Javaslat született arra, hogy létre kell hozni egy, a működési engedélyeket kiadó és a feltételeket ellenőrző szervezetet. Konkrét szabályozási javaslat született a tulajdoni kérdések rendezésére, az árszabályozásra is. A törvényi, jogszabályi háttérre és az intézményi feltételekre születtek és születnek javaslatok. Mindezeket a kérdéseket célszerű lenne egy új víziközmű törvény keretében rendezni, vagy legalább a vízgazdálkodási törvényt lényegesen kibővíteni.

Környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés

Jelenleg mind a műszaki, mind a pénzügyi szabályozási háttér hiányzik. A KvVM-ben folyik egy, a témára vonatkozó külön jogszabály előkészítése, amely várhatóan vitára alkalmas anyagot ad a közműpótló és környezetkímélő szennyvízelhelyezés szabályozására.

Települési hulladékgazdálkodás

Ez a szolgáltatás teljesen új szabályozási környezetbe került az elmúlt két évben. A jogszabályok többsége már EU-konform, azonban a jogszabályok végrehajtásának finanszírozási és intézményi feltételei részben még hiányoznak.

A települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogi, gazdasági és szervezeti feltételei lényegesen megváltoztak a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és végrehajtási jogszabályai megjelenésével. A települési hulladékkezelési szolgáltatás önkormányzati feladat, hulladékdíj megállapítása önkormányzati hatáskör. A konzisztens részletszabályok 2001 végéig kerültek elfogadásra kormányrendeleti szinten. E kormányrendeletek a következők:

213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről, 241/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet A hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről, 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól.

A 241/2000 sz. Korm. rendelet szabályozza a települési önkormányzat által a közszolgáltató kiválasztása céljából kiírandó nyílt hulladékkezelési pályázat feltételeit. Ha több önkormányzat a közszolgáltatást önkormányzati társulás vagy együttműködési megállapodás keretében közösen kívánja megszervezni, pályázatukat közösen írják ki. Nem köteles az önkormányzat pályázatot kiírni, ha a közszolgáltatás szervezésére irányuló kötelezettségének más önkormányzat által szervezett, illetve működtetett közszolgáltatáshoz való csatlakozással tesz eleget, vagy az önkormányzat saját vagy szomszédos, vagy egymáshoz közeli önkormányzatokkal közös, legalább többségi önkormányzati tulajdonban levő gazdálkodó szervezetet hoz (hoznak) létre a közszolgáltatás ellátására, a többségi önkormányzati tulajdon fennállásáig. A pályázat nyertesét az önkormányzat képviselő-testülete határozatban állapítja meg. Az önkormányzat képviselő-testülete a pályázat nyertesével köteles – mint közszolgáltatóval – a közszolgáltatás teljesítésének feltételeit részletesen szabályozó közszolgáltatási szerződést megkötöni.

213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet szerint a környezetvédelmi hatóság engedélyezi a települési hulladékkal kapcsolatos:

- a) begyűjtést;
- b) üzletszerű szállítást, kivéve az országba történő behozatalnak, kivitelnek, átszállításnak minősülő szállítást;
- c) előkezelést,
- d) tárolást;
- e) hasznosítást;
- f) ártalmatlanítást.

E rendelet előírásait a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

A létrejött jogi háttér előrelépés olyan irányban, hogy Magyarországon a pályáztatás, a közszolgáltatási szerződések és az árképzés összefüggő, hatékonyan működő rendszere alakuljon ki.

4.3. A pénzügyi igények biztosítása és a finanszírozási mechanizmus problémái

4.3.1. A fejlesztések állami támogatása

Az **önkormányzatok** az érvényes szabályozási rendszer szerint elsősorban infrastrukturális célú fejlesztésekre állami támogatást igényelhetnek az állami költségvetés különböző előirányzataiból. A legfontosabbak ezek közül a címzett és céltámogatások, a KAC, VICE céljellegű decentralizált támogatások rendszere, a területfejlesztési támogatások (regionális támogatások) rendszere.

Az állami fejlesztési támogatások rendszerében az egyes feladatok eltérő mértékű támogatási hányaddal rendelkeznek. A támogatás mértéke a fejlesztési költségek 50%-ától akár 100%-áig terjedhet a megyék fejlettségi szintjétől függően. A területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségekben az önkormányzati és nonprofit jellegű szervezetek által megvalósított fejlesztések, beruházások GDP-mutatójuktól függetlenül megkaphatják a 100%-os támogatást.

A vizsgált közszolgáltatások mindegyikénél többszornás támogatási rendszer működik. A 2002. évi támogatási lehetőségeket foglalja össze a következő táblázat.

12. táblázat. Az önkormányzatok legfontosabb támogatási forrásai a vizsgált közszolgáltatások feladataihoz a feladatok jellege szerint

Intézkedések	Címzett és céltámogatás	Fejezeti kezelésű célleírányzatok	Területfejlesztési (regionális) támogatások
Megyei jogú városok szennyvíztisztítása	-	25% biológiai szennyvíztisztítás, 35% mechanikai tisztítás, iszapkezelés	-
Települések szennyvízelvezetése és tisztítása	Céltámogatás 50% 1 Mrd Ft felett címzett támogatás	KAC 20% VICE 20% max. 100 millió Ft	Területfejlesztési célleírányzat 20-30% vagy területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás 30-70% céljellegű decentralizált támogatás 30-70% leginkább a céljellegű decentralizált támogatásból esélyes
Ivóvízellátás	Címzett támogatás 200 millió Ft érték felett járhat	VICE 20% max. 100 millió Ft	Területfejlesztési célleírányzat 20-30% vagy területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás 30-70% céljellegű decentralizált támogatás 30-70% leginkább a céljellegű decentralizált támogatásból esélyes
Térségi szilárd hulladék lerakó kiépítése	Céltámogatás 50% 1 Mrd Ft felett címzett támogatás	KAC 20%	Területfejlesztési célleírányzat 20-30 % vagy területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás 30-70% céljellegű decentralizált támogatás 30-70%
Települési folyékony hulladék kezelése	Céltámogatás 50%	VICE 10%?	céljellegű decentralizált támogatás 30-70%
Települési hulladékok szelektív gyűjtésének megszervezése	-	KAC 30%	céljellegű decentralizált támogatás 30-70%
Szervezett hulladékgyűjtés bevezetése regionális	-	KAC 30%	céljellegű decentralizált támogatás 30-70%

hulladéklerakó igénybevétele			
Regionális települési hulladékkezelési rendszerek kialakítása égetőmű alkalmazásával	-	KAC 30%	-
Műszaki védelem nélküli települési hulladéklerakók rekultiválása az előkészítéstől a megvalósításig	-	KAC 30%	céljellegű decentralizált támogatás 30-70%
Szelektív hulladékgyűjtés		KAC 30%	-

A táblázatban a vissza nem térítendő támogatások beruházási költséghez viszonyított maximálisan elérhető arányai szerepelnek.

E támogatások közül a címzett és a céltámogatás a meghatározó a szennyvízelvezetés, -tisztítás és a hulladéklerakók vonatkozásában. Általában csak azok a települések valósítják meg fejlesztéseiket, amelyek cél, illetve címzett támogatásban részesülnek. E területeken a második legfontosabb forrás a KAC. Kisebb szerep jut a VICE-nek a szennyvízes fejlesztések finanszírozásában. Tipikus esetben 70-75%-ban állami pénzek fedezik a fejlesztéseket (100%-os állami hozzájárulás is előfordul), a többit az önkormányzatoknak saját forrásból kell állni. E támogatási rendszer segítségével az elmúlt években valóságos csatornázási, szennyvíztisztítási, lerakóépítési láz alakult ki, komoly nagyságrendű beruházások indultak be, ezzel piacot is teremtve az építési vállalkozásoknak. Jelentős szerepe van a KAC-nak a többi hulladékgazdálkodási fejlesztési cél finanszírozásában, azonban a támogatási arány kisebb (mint pl. a lerakóépítésre), ezért az önkormányzati érdekeltség is kisebb a szelektív hulladékgyűjtés bevezetésére vagy a rekultiváció megvalósítására. Az ivóvízminőség-javító célú fejlesztések hátrányban vannak, azokra csak címzett támogatás igényelhető.

A területfejlesztési források már ma is tekintélyes nagyságúak, s a jövőben egyre nagyobb jelentőséget kapnak, ugyanis az EU-csatlakozás miatt ezen a téren van lehetőség a legnagyobb forrásbevonásra. A tapasztalatok szerint a területfejlesztési célelőirányzatból és a területi kiegyenlítést szolgáló támogatásból csak kivételesen finanszíroztak az eddigiekben települési hulladékgazdálkodási és vízgazdálkodási beruházásokat. Elsősorban az elmaradott és az egyéb térségek kaphatnak egyáltalán ezekből az alapokból. Az eddigi tapasztalatok szerint azonban hulladékgazdálkodási fejlesztésekhez, szennyvízes és az ivóvízes fejlesztésekhez számottevő támogatás a területfejlesztési forrásokból egyelőre nem szerezhető.

4.3.2. A jelenlegi támogatási rendszerek értékelése

Az ivóvízminőség-javító program finanszírozását a 2001-2002. évi költségvetés nem tartalmazza, így a program megvalósításának megkezdésére - az egyes előkészítési munkák elindításán és elvégzésén kívül - csak 2003-tól kerülhet sor. A jelenlegi támogatási rendszer a szennyvízes és a hulladékos beruházásokra vonatkozóan értékelhető. A támogatási rendszer hibájaként róható fel, hogy a célok és prioritások kijelölése nem minden esetben a valós nemzetgazdasági és helyi, vízgazdálkodási, környezetvédelmi szükségleteket tükrözte vissza. Nem ösztönzött az állami pénzeszközök takarékos és hatékony felhasználására, az ésszerű mértékű kapacitások kiépítésére. Az előkészítés, a területi koordináció, a szakmai és pénzügyi irányítás és ellenőrzés, az engedélyezési rendszer hiányosságai, a támogatási rendszerek összehangolatlansága és bizonytalansága, az

önkormányzatok hozzáállása következtében sokszor „pazarló” pénzfelhasználással elaprózott vagy túlméretezett létesítmények jöttek létre, amelyek működtetése nem hatékony.

Ezek a hiányosságok már önmagukban is indokolják a jelenlegi támogatási rendszer felülvizsgálatát, amit az EU direktívák adaptálása sürgető követelményként állít az ágazat elé. A jelentős EU pénzek, ISPA támogatások és a hazai források összhangját, működőképes együttes finanszírozási rendszerét még nem sikerült kialakítani.

A jelenlegi támogatási rendszerek hatékonysági problémáit igazolja az, hogy a központilag megállapított fajlagos költségek a beruházások kivitelezését végrehajtó vállalkozások számára is orientációt jelentettek, még akkor is, ha egyébként a konkrét beruházás reális költségei lényegesen alacsonyabbak. Ez abból is adódik, hogy a támogatási igénybejelentésnél, így a támogatás összegének meghatározásánál is a fajlagos költségek a meghatározók. A közbeszerzési eljárás során így valós piaci árverseny nem alakulhatott ki. A valós és a fajlagos költségek közti különbség a vállalkozók nyereségét is növelhette, de esetenként az önkormányzatok saját erejének pótlására szolgált, vagy más feladatokat finanszíroztak belőle.

Az ÖKO Rt. 1999-ben megvizsgálta a központilag megállapított (1999. évi) fajlagos költségek és a valós piaci árak viszonyát⁶. A megkérdezett vállalkozók szerint a céltámogatással kapcsolatban a központilag megállapított korábbi fajlagos költségek rendkívül magasak (örülnének, ha ezeken az árakon vállalkozhatnának).

Az önkormányzatok szennyvízelvezetési, -tisztítási fejlesztési támogatási rendszerének a fentiekén kívül a legfontosabb hiányosságai a következők:

- A csatornarendszerek, a szennyvíztisztítók kapacitáskihasználása nem megfelelő. A valós szükségleteket, az alapfunkciót meghaladó méretek és megoldások magasabb központi költségvetési kiadást, az önkormányzatoktól pedig nagyobb összegű saját forrást, többletüzemeltetési terhet igényelnek. Ebből következően a fejlesztések gazdaságosságában és hatékonyságában lényeges eltérések tapasztalhatók.
- Az esetek nagy részében a valóságos önkormányzati saját erő aránya alacsony (sokszor csak papíron szerepel), emiatt a költségérzékenység kicsi.
- Az alacsony kapacitáskihasználtság, az alacsony rákötési arány okozta magas fajlagos önköltség miatt irreálisan magas díjak alakulnak ki. Az érvényben lévő víz- és csatornaszolgáltatás állami támogatásának eredményeként azonban egyes településeken a lakossági díjak viszonylag elviselhető szinten tarthatók, ezért a politikai nyomás egyes településeken a magas díjak miatt nem nagy mértékű.

A hulladékgazdálkodási fejlesztések esetében hasonló anomáliák vannak, mint a szennyvízes beruházásoknál. Itt számos olyan támogatandó cél van, amit csak a KAC támogat. Nincs a települési hulladékgazdálkodásnak egy egységes szakmailag megalapozott támogatási rendszere. A címzett és céltámogatási rendszer lerakócentrikus, a többi célt részlegesen, vagy egyáltalán nem támogatja.

⁶ Segédletek készítése megvalósíthatósági tanulmányok bírálatához a szennyvízelvezető hálózatok és szennyvíztisztító telepek beruházási és üzemeltetési költségeinek ellenőrzésére, valamint egységes értékelő szempontrendszer és bírálati technika kidolgozása (ÖKO Rt., 1999b, megbízó: OVF).

4.3.3. Egyéb fejlesztési források

a) Nemzetközi források

Az önkormányzati környezetvédelmi fejlesztéseket az EU elsősorban az ún. **ISPA** forrásból támogatja. Mind a PHARE, mind a SAPARD támogatás csak marginális szerepet tölt be. A lakosságot érintő, környezetvédelmi fejlesztések az ISPA-ból finanszírozhatók.

Az EU 2000-2006-ra vonatkozó elfogadott költségvetése szerint évente mintegy 1040 M Euro támogatást nyújt a csatlakozó országok számára. Magyarország a rendelkezésre álló keret 7-10%-át kaphatja. Jelenleg Magyarország 8,5%-ot kap környezetvédelmi és közlekedési céllal, ami évi 88 M Eurót jelent. Az ISPA támogatás fele költhető környezetvédelmi projektek támogatására. A támogatott projektek esetében az EU támogatás reálisan nem fogja meghaladni az 50%-ot. **Támogatás minimum 5 M Euro összköltségű fejlesztésekhez kapható.** Az évi 44 millió Euro környezetvédelmi ISPA támogatást az eddigiekben sikerült Magyarországnak megszereznie. Az elmúlt 3 évben kizárólag települési szennyvizes és hulladékos pályázatok valósultak meg. Elfogadott szennyvizes pályázatok: Győr, Szeged, Pécs. Elfogadott hulladékos pályázatok: Hajdú-Bihar megyei, Szolnok megyei, Tisza-tavi, Miskolci, Szegedi, Sajó-Bódva-völgyi, Duna-Tisza közti hulladékgazdálkodási projektek. Konkrét építési munkák azonban még nem indultak el. Az EU-tagság elnyerése után e célokra a Kohéziós Alapból várhatóan több támogatást kaphat Magyarország.

A konkrét támogatási összeg függ a projektek gazdasági mutatóitól (eddig ezek függvényében 50-75% között alakult az ISPA támogatási arány). Az EU elsősorban kiemelkedően nagy projekteket részesít előnyben. Szennyvizes területen a kinyilvánított prioritás a főváros és a megyei jogú városok, illetve nagy városok szennyvíztisztítási és csatornázási programjainak segítése. Eddig számos kisebb települési és regionális szennyvizes projekt készült el, de ezek még nem kaptak ISPA támogatást. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a minimális értékhatáron túl figyelik az érintett népesség számát (pl. a hulladékos és a szennyvizes projekteknél a 100 ezer fő tekinthető egy alsó határnak). Hulladékgazdálkodási területen komplex, az EU elvárások mindegyikét teljesítő rendszereket támogatnak az ISPA keretből. A projektek része a szelektív gyűjtés, a komposztálás, a válogatóművek építése, átrakóállomások, korszerű lerakó, esetleg biogáz-hasznosítás és a régi lerakók bezárása, rekultiválása. Alapvető probléma Magyarországon az, hogy még nem készültek el a regionális hulladékgazdálkodási tervek, sőt még az Országos Hulladékgazdálkodási Tervet sem fogadta el a Parlament. (Az OHT-t el kellett volna fogadni a hulladékgazdálkodási törvény szerint 2001 nyarán, az elfogadástól számítva 270 nap múlva pedig el kellett volna készülniük a regionális terveknek.) Mivel számos regionális hulladékgazdálkodási projektet már elfogadtak, illetve hamarosan elfogadnak, kész helyzet alakul ki Magyarországon nagy részén, a regionális tervek már csak követni fogják a valóságot.

Kérdés, hogy a 2003-tól induló ivóvízminőség-javító program egyes projektjei kaphatnak-e majd ISPA támogatást. Az tény, hogy az elfogadott Nemzeti Környezetvédelmi ISPA Stratégia az ivóvízminőségről szóló 98/83/EU irányelvet első helyen említi a legfontosabb környezetvédelmi irányelvek közül, amelyek meghatározták az ISPA stratégiát.

Az ISPA projektekre vonatkozó általános elfogadási feltételek közül az ivóvízminőség-javító program szempontjából kritikus a megfelelő projektnagyságrend biztosítása az érintett népesség és a projekt összköltsége tekintetében. A projektnek legalább 15 000 lakosú agglomerációra kell vonatkoznia, az elfogadási küszöb a valóságban ennél nagyobb, a szennyvizes, hulladékos vonalon már 100 ezer fölötti létszám szükséges. Az egyes intézkedések teljes költsége elvben nem lehet kevesebb 5 millió eurónál. Megfelelően indokolt esetben, a vonatkozó sajátos körülmények mérlegelésével az intézkedés összköltsége 5 millió eurónál kevesebb is lehet. Nagyon fontos

lenne tisztázni az EU-val, hogy elfogadható-e egy projektnek egy térség ivóvíz-tisztítási fejlesztéseinek összessége. Közös bennük az ivóvízminőség-javítási cél. Mindenképpen fontos lenne hivatalos állásfoglalást kérni a KvVM-től, a MEH-től, a PM-től, az EU-tól arról, hogy az ivóvízminőség-javító program egyes speciális projektjei finanszírozhatók lesznek-e ISPA pénzből.

b) Önkormányzati források

Az önkormányzati saját forrásoknak lényeges szerepük van. Az önkormányzati önerő biztosítására a következő források jöhetnek szóba:

- önkormányzati költségvetés,
- szolgáltatási díjak,
- lakossági és egyéb hozzájárulások,
- kötvények,
- szolgáltatói források,
- egyéb.

Az önkormányzatokra általában a forráshiány a jellemző, de jelentős egyedi különbségek vannak. A finanszírozási hiány megszüntetésére szolgáló lehetőségek közül az egyik legolcsóbb az önkormányzati helyi közműadó bevezetése. Egy víziközmű célú helyi adó bevezetésének jogi szabályozását is szorgalmazni kellene. Másik lehetőség, a kommunális adót fordítani közműfejlesztésre. Szóba jöhető lehetőség még a helyi kötvénykibocsátás.

A közüzemi ivóvíz ellátása nem csak lakossági célokat szolgál, mivel a vízszolgáltatás jelentős hányadát a gazdálkodó szervezetek, valamint az intézmények hasznosítják. Ennek megfelelően a program finanszírozásába ezen érdekelt szervezetek hozzájárulását is biztosítani kell.

Ma az önkormányzatoknak lehetőségük van mind a díjak színvonalának, mind struktúrájának megállapítására és megváltoztatására. Önkormányzati kompetencia az, hogy fejlesztési elemet tartalmazzon-e az ár, de az is, hogy újfajta árképzési változat kerüljön bevezetésre. Általános gyakorlat, a jelenlegi szabályozás is ezt ösztönzi, hogy az árak fejlesztési elemet nem tartalmaznak, ez alól kevés kivétel van.

c) Szolgáltatási díjak alakulása

Tipikus helyzet Magyarországon az, hogy az önkormányzatok hozzájárulnak az árakra vonatkozóan a döntést, de ők sokszor, mint a szolgáltató vállalat tulajdonosai is, érdekeltek a díjemelésben. Az önkormányzat másrészt, mint helyi közhatalom függ a választóktól, a lakosságtól, akik nem örülnek semmiféle díjemelésnek. Az önkormányzat e kettős érdek szorításában kell hogy keresse a kompromisszumos megoldást. Hosszabb távon lehet követelmény, hogy a díjak jelentsék a fejlesztések döntő forrását. Az előzőekben bemutattuk, hogy a vízdíjak tekintetében az EU is 2010-es határidőt ír elő. A hulladékkezelés területén ilyen konkrét elvárás nem működik. Európában és már Magyarországon is sok a magán befektetés, a fejlesztések jelentős része a díjban megtérül. Mindkét területen azt lehet elmondani, hogy fokozatosan törekedni kell az önfinanszírozó díjrendszerek bevezetésére.

Érdekes kérdés az ipari (közületi) és lakossági díjak közti differenciálás kérdésköre (ez a vízszolgáltatásban sok helyen előfordul, a hulladékgazdálkodásban ma is jellemző). Ezt bírálni lehet az ivóvíz-szolgáltatás és a hulladékkezelés esetén, hiszen az iparnak szolgáltatott ivóvíz előállítás, illetve az iparból, közületből származó kommunális jellegű szilárd hulladék kezelése nem kerül többbe, mint a lakossági. A szennyvízelvezetésnél, -tisztításnál viszont az ipari

szennyvizek jelentős része szennyezettebb, mint a lakossági szennyvíz, így többre kerül a megfelelő kezelése. Itt a differenciálás – ami a szennyező fizet elv érvényesítését jelentené – feltétlenül indokolt lenne.

A települések rendkívül gyors ütemben kell hogy kiépítsék az ivóvíz-kezelési, a szennyvízkezelési és a hulladékkezelési létesítményeiket, amelyek döntő része állami támogatásban fog részesedni és amelyek önkormányzati vagyongént funkcionálnak. Éppen ezért nagyon fontos az önkormányzati vagyon használatának, fenntartásának, felújításának és pótlásának szabályozása. Egyik lehetőség a szolgáltatótól bérleti díjat vagy lerakási/használati díjat kérni a létesítmény használatáért. Ekkor elvileg a létesítmény amortizációját be kell építeni ebbe a díjba. Mind az önkormányzati vagyonnál, mind a szolgáltató gazdálkodóknál megfontolandó egy időben progresszív amortizációs politika kialakítása, amely az első időben kisebb, a későbbiekben nagyobb amortizációs kulccsal számol. (Ez esetben a gazdálkodó szervezet adókötelezettsége nő, de az önkormányzatok megtehetik pénzbüntetés nélkül.) Így ez a hatalmas többletköltség nem egyszerre, hanem fokozatosan terheli a fogyasztókat, továbbá fedezet képződik a szükséges pótlásokon túl a későbbi bővítésekre. Ilyen módon önjáróvá válhat a rendszer és a későbbiekben nem lesz szükség állami támogatásokra. Szintén fontos, hogy biztosítani kell az amortizációnak, illetve a szinten tartási igényeknek megfelelő díjlem közszolgáltatási célú felhasználását. Tehát ne lehessen ezt egészen más önkormányzati célra felhasználni.

d) Banki források

A **bankhitelekhez** való hozzájutás feltételei nem túl jók az önkormányzati vonalon. A kereskedelmi bankok szigorúan a várható haszon szempontjából vizsgálják a beruházásokat. A gyakorlatban a bankok ritkán finanszíroznak vízvédelmi, települési hulladékgazdálkodási beruházásokat.

Önkormányzati hitelezéssel számos pénzintézet foglalkozik, s eltérőek a hitelkondíciók. Az önkormányzati hitelek elbírálása is egyedileg történik, eltérő lehet a hitelképesség megítélése egyes bankoknál. Stratégiai kérdés (a nemzetközi támogatásokhoz való jutás egyik feltétele is) a nemzetközi pénzintézetek, így a Világbank, az EBRD, EIB stb. által nyújtott kedvező hitellehetőségek igénybevétele. A hitelfelvétel reálisan elsősorban a fővárosi és a nagyvárosi fejlesztések finanszírozásában játszik majd szerepet. A jelenleg futó, illetve előkészítés alatt álló fejlesztések egy részéhez komoly nagyságú hitel felvételére kerül(t) sor. Az önkormányzatok hitelfelvételei 1994-ről 1998-ra 35%-kal csökkentek. Azonban az önkormányzatok pozíciója erősödött a bankok versenyében. Az OTP-n kívül (1999-ben 2861 önkormányzat) ma már más bankok is kaptak önkormányzati számlavezetési megbízást. A takarékszövetkezetek térhódítása a legsikeresebb eddig (191 önkormányzat), amelyhez az önkormányzatokkal együtt a területfejlesztésben való aktív részvétel is hozzájárult. A takarékszövetkezetek már ma is komoly finanszírozói a települések közműfejlesztéseinek és egyéb beruházásainak. A harmadik legjelentősebb önkormányzati ügyfélkörrel rendelkező bank a Raiffeisen Bank (66 önkormányzat), amely dinamikus fejlődést mutat.

Az önkormányzatok csak egy hitelintézetnél vezethetnek számlát, ami nem jelenti azt, hogy más pénzügyi intézménnyel nem állhatnak kapcsolatban, azonban a hitelfelvétel elbírálásakor általában előnynek számít, ha a hitelkérelemmel megkeresett banknál van a számlavezetés is. A bankok az utóbbi időben főként a szolgáltatások és a hitelek feltételeivel versenyeznek az önkormányzatok számlavezetéséért.

e) Gazdálkodói források

A szennyvízes és ivóvízes vonalon a közműfejlesztési hozzájárulások, az érdekeltségi hozzájárulások rendszerét is fejleszteni kell. Amennyiben ezeket a lehetőségeket nem vállalja fel az önkormányzat, marad a tarifaemelés. Ez is elfogadhatóbb, mint a szükséges korszerűsítések, intézkedések elmaradása.

A települési hulladéklerakó kiépítésekor a később oda szállítandó termelési hulladék után a vállalkozások nem fizetnek fejlesztési hozzájárulást. Az üzemeltetés során néhány esetben magasabb lerakási díjat kell fizetniük, mint a lakosságnak, azonban ennek ellenkezője is sokszor előfordul. (Békéscsabán például a beruházás megkezdése előtt a költségek megosztása érdekében felkérték a város gazdálkodó szervezeteit, hogy vegyenek részt a telep megvalósításának finanszírozásában. Ennek fejében kedvezményes hulladékelhelyezést ajánlottak fel. A részvételt valamennyi gazdálkodó visszautasította. A környékbeli települések sem vettek részt a finanszírozásban. Ennek eredményeként külső beszállító csak emelt díj fizetése esetén helyezhet el hulladékot a lerakón.)

A lakossági és intézményi hulladékok termelői a tőlük az önkormányzathoz folyó bevételeken (elsősorban adóbevételeken) keresztül járulnak csak hozzá a helyi források előteremtéséhez.

f) Magántőke

A magántőke szerepe a víziközművek fejlesztéseinek finanszírozásában jelenleg elenyésző. Az eddig megvalósult privatizáció nem segítette a fejlesztések megvalósítását.

A fővárosi privatizáción kívül csak működtető vagyona jöttek létre privatizált cégek. Részesedésük a törvényi szabályozás szerint maximum 49%. Az általuk befizetett összegek csak a működtetés korszerűsítésére szolgálhattak (pl. számítógépek, járműállomány esetében). Jellemző, hogy viszonylag kis befektetéssel döntő befolyásra tettek szert a szolgáltató vállalat irányításában. Nagyobb beruházások finanszírozásába, pl. a szennyvíztisztítók építésébe ez a külföldi tőke nem szállt be.

Fontos feladat a magántőke bevonása a fejlesztések megvalósításába, az ún. BOT (fejlessz és aztán működtess) típusú finanszírozás elősegítése (melyre a koncessziós törvény lehetőséget ad). A nagyobb fejlesztéseknél lehet ennek leginkább szerepe, jövője.

A települési hulladékkezelési feladatok finanszírozásába már jelenleg is sok külföldi cég szállt be. A magán befektetések növekedését fékezi, hogy mind az EU, mind a hazai támogatási rendszer preferálja az önkormányzati beruházásokat és a támogatás segítségével létrejövő létesítmények nem idegeníthetők el 10 évig. Véleményünk szerint a vegyes megoldások kialakítását kellene ösztönözni.

g) Környezeti adók

Egy vízvédelmi környezeti adó (vízterhelési és talajterhelési díj vagy szennyvízjárulék) rendszerének bevezetése jelenleg bizonytalan. Amennyiben mégis bevezetik, akkor lényegesen befolyásolja a szennyvízberuházások alakulását és finanszírozási rendszerét.

Ez az adó – megfelelő visszahagyási mechanizmus esetén – várhatóan gyorsítja a szennyvíztisztítási program végrehajtását, részben megteremtve annak finanszírozási fedezetét.

Érdemes lenne olyan gazdasági szabályozó rendszer kialakítása (környezeti adó, kedvezményes hitelek stb.), amely ösztönzi a csatornázott, illetve csatornázandó területen a csatornára való rákötést és a nem csatornázandó területeken a korszerű egyedi elhelyezést.

A hulladékgazdálkodásban, illetve a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásban pedig megfontolandó olyan gazdasági szabályozás bevezetése, amely ösztönzi a hulladékkezelés mérséklését és az újrahasznosítást. Ilyen szabályozóeszközök lehetnek az öko-adók bizonyos fajtái, nyersanyagadó, hulladékkibocsátási díj, igénybevételi járulék.

A **vízkeszletjárulék rendszer** korszerűnek mondható, differenciált módon elősegíti a vízzel való takarékos gazdálkodást, a vízkinccs megőrzését. A szabályozó továbbfejlesztése, a mértékek átgondolása viszont indokolt.

Az **igénybevételi járulékot** a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény megfogalmazása szerint a környezethasználók a környezet valamely elemének igénybevétele alapján az igénybe vett mennyiséggel arányosan fogják fizetni. Az arányossági tényező területi kategóriától függően eltérő lehet.

A hulladékok tárolását, lerakását kezelheti a föld/talaj igénybevételi járulék is, hiszen az igénybe vett területtel arányos, a tárolás, lerakás módjától, a tárolt, lerakott hulladék jellegétől függő járulék a környezetvédelmi törvény értelmében bevezethető szabályozó. Ez akkor is alkalmazható (természetesen kisebb szorzótényezők alkalmazásával), ha nincs közvetlen veszélyeztetés, ekkor tényleg csak a használatot fizettetik meg.

Egy lehetséges megoldás az, ha az igénybevételi díjszint a normál nem veszélyes hulladék esetében alacsonyabb lenne, mint a veszélyes hulladéknál. Minden típusra egy kockázati szorzó lenne megállapítva, ami emelné az alapdíjat.

Ha az igénybevételi járulékot a lerakásra be kívánják vezetni, szükséges tisztázni az igénybevételek körét, a vonatkoztatási alapot, a járulék mértékét, a felhasználás célját és módját, a nyilvántartás és az adatszolgáltatás rendjét. A járulék elsődleges célja a lerakás és az égetés közötti költségkülönbség kompenzálása, az extern károk figyelembevétele lenne.

A betétdíj vagy tartós fogyasztási eszközre letéti díj a begyűjtést ösztönző szabályozás, amelynek célja a begyűjtésen keresztül az újrahasználat elősegítése, ösztönzése. A letéti díj esetében hosszabb használatot kell feltételezni és a begyűjtés ösztönzése mellett az újrahasznosítás, az újrafeldolgozás elősegítése kerül előtérbe.

A betétdíj és a letéti díj szerepének előtérbe kerülését a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény is előírja, jogi szabályozás kialakítását írva elő erre az eszközre. A betétdíj (letéti díj) olyan eszköz, amely tényleges lakossági terhet nem eredményezhet. A betétdíjnál ezt a díjfizetés és a visszaadás közötti rövid idő biztosítja, a letéti díjnál pedig az, hogy a letéti díj visszafizetése a visszaadás időpontjában érvényes letéti díj szerint történik. (A visszafizetés forrása ugyanis a visszaadás időpontjában képződő letéti díj.) Ezáltal a díjak reálértéke nem változik.

4.3.4. A települési közszolgáltatások várható finanszírozási struktúrája

Ahogy az eddigiekben bemutattuk, 2003-2008 között a települési közszolgáltatási fejlesztési igények – a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés nélkül számítva – 68,7%-át a szennyvízelvezetés és -tisztítás adja, az ivóvízminőség-javítás 15,7%-át, a települési hulladékkezelés pedig 15,6%-át teszik ki az összes beruházási költségnek. Az EU 2006-ig várhatóan évi 44 millió Euró

támogatást ad Magyarországnak környezetvédelemre. Amennyiben 2004-ben EU-tagok leszünk, elvileg a Kohéziós Alapból kaphatunk többet, de ennek realitása nem nagy. 2007-től kezdődően, az új EU költségvetésből már kaphat több környezetvédelmi fejlesztési támogatást Magyarország. Ennek nagysága kérdéses, de elérheti a jelenlegi összeg 2-3-szorosát is. A EU jelenlegi prioritásait tekintve várható, hogy rövid távon környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezésre nem adnak támogatást, ugyancsak kétséges az ivóvízminőség-javítási projektek támogatása. Amennyiben pesszimista feltételezéssel élünk, hogy az EU forrásból csak az ISPA szintű támogatást kapjuk 2008-ig, akkor évi 11 Milliárd Ft-tal lehet számolni (feltételezve, hogy a forint nem erősödik tovább, sőt némiképp gyengül). Feltételezve továbbá, hogy a tényleges beruházási igények arányában kapják az egyes szakterületek a támogatást, akkor a tényleges éves ISPA támogatás a következő: szennyvíz 7,6 Mrd Ft, ivóvíz 1,7 Mrd Ft, települési hulladék 1,7 Ft. Ha az ivóvízminőség-javítás sem kerül ISPA pénzből támogatásra, akkor a szennyvízes fejlesztésekre juthat a teljes összeg 81,5%-a, azaz közel évi 9 Mrd Ft és a települési hulladékkezelésre a támogatás 18,5%-a, azaz mintegy 2 Mrd Ft.

Az egyes szakterületeknél eltérő állami támogatási arány indokolt. A legnagyobb állami hozzájárulási igény várhatóan az ivóvízminőség-javító fejlesztéseknél lesz. Átlagosan 80-90%. Az ivóvíz minőségét javító feladatok végrehajtása önkormányzati és szolgáltatói feladatként (az állami regionális víziközművek esetében a fejlesztés állami feladat) jelentkezik, azonban a feladatok nagyobb hányadának rövid időn belül történő megvalósítása az uniós csatlakozás feltétele. A feladatok a megadott rövid határidőre (2006, illetve 2009) történő teljesítéséért az állam kötelezettséget vállalt, ezért a meghatározó szintű állami támogatás elengedhetetlen, valamint nemzetközi segélyalapok pénzeszközeinek felhasználása is szükséges a program sikeres végrehajtásához.

Az érintett önkormányzatok többsége nem tud még kis arányú önerőt sem biztosítani. Ennek oka az általános önkormányzati forráshiányon kívül az, hogy az ivóvízminőség-javító program teljesen új, nem tervezett feladatként jelentkezik. A program közvetlen közegészségügyi jellege is indokolja a magas támogatási arányt. A települési szennyvízes és hulladékgazdálkodási fejlesztések esetében 55-65%-os átlagos állami támogatási arány biztosítása javasolható. Az önkormányzati, gazdálkodói, egyéb források összességében a fejlesztések kisebb részét teszik majd ki. Várható, hogy időben növekvő szerepet kapnak ezek a források.

13. táblázat. A települési közzolgáltatások várható (javasolható) globális finanszírozási struktúrája (2003-2008) (1. változat)*

%

Megnevezés	Állami támogatások (összes önkormányzati támogatás)	Nemzetközi támogatások (ISPA)	Egyéb források (önkormányzati saját források, hitelek, lakossági hozzájárulások, magántőke)	Összesen
Szennyvízelvezetés, -tisztítás	55-65	10	25-35	100
Egyedi szennyvízelhelyezés	30-50	0	50-70	100
Ivóvízminőség-javítás	70-80	10	10-20	100
Települési szilárd-hulladék-kezelés	55-65	10	25-35	100

* Feltételezve, hogy az ivóvízminőség-javítás is részesül ISPA támogatásban

14. táblázat. A települési közsolgáltatások várható (javasolható) globális finanszírozási struktúrája (2003-2008) (2. változat) *

%

Megnevezés	Állami támogatások	Nemzetközi támogatások	Egyéb források (önkormányzati saját források, hitelek, lakossági hozzájárulások, magántőke)	Összesen
Szennyvízelvezetés, -tisztítás	55-65	11	26-36	100
Egyedi szennyvízelhelyezés	30-50	0	50-70	100
Ivóvízminőség-javítás	80-90	0	10-20	100
Települési szilárd hulladékkezelés	55-65	11	26-36	100

* Feltételezve, hogy az ivóvízminőség-javítás nem részesül ISPA támogatásban

4.4. Társadalmi konfliktusok, a szolgáltatási díjak elfogadtathatósága és a fizetési hajlandóság

A lakossági terhek elfogadhatósága

Először vizsgáljuk meg a víz- és csatornakiadások, illetve a háztartási jövedelmek arányát. Az alábbi táblázat mutatja a regionális különbségeket is. A KSH háztartási kiadási statisztikai felmérése szerint a legtöbbet Közép-Magyarországon fizetnek a vízszolgáltatásokra, a legkevesebbet Észak-Alföldön. Ennek alapvető oka nem a szolgáltatók eltérő költségei lehetnek, hanem az, hogy Közép-Magyarországon már általános az ivóvíz-szolgáltatás és a csatornaszolgáltatás együttes léte. A vízszolgáltatási kiadások és a jövedelmek aránya is itt a legnagyobb annak ellenére, hogy a jövedelmek is itt a legmagasabbak. Közép-Magyarországon már 2000-ben is a szűkös jövedelműek esetében a víz- és csatornakiadások meghaladták a 3%-ot és az országos átlag is elérte a 2,6%-ot.

15. táblázat. A háztartások egy főre jutó jövedelme és a víz- és csatornadíjra fordított háztartási kiadások aránya

Megnevezés	Közép-Magyaró.	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyaró.	Észak-Alföld	Dél-Alföld	Összesen
Bruttó jövedelem ⁽¹⁾ ezer Ft	604,9	571,2	519,6	477,9	446,9	443,4	470,1	517,9
Nettó jövedelem ⁽¹⁾ ezer Ft	483,5	455,3	414,1	405,6	379,2	375,9	400,3	425,3
Nagyon szűkös megélhetési szinthez tartozó nettó jövedelem ⁽¹⁾ ezer Ft	326,2	289,3	269,8	248,3	268,6	246,8	254,2	280,8

Megnevezés	Közép-Magyaró.	Közép-Dunán-túl	Nyugat-Dunán-túl	Dél-Dunán-túl	Észak-Magyaró.	Észak-Alföld	Dél-Alföld	Össze-sen
Egy főre jutó átlagos víz- és csatornakiadás ⁽¹⁾ ezer Ft	11,1	9,2	8,7	8,0	6,9	6,3	7,2	8,6
A vízszolgáltatásra fordított kiadások és a bruttó övedelem aránya%	1,84	1,52	1,44	1,32	1,14	1,04	1,19	1,42
A vízszolgáltatásra fordított kiadások és a nettó jövedelem aránya%	2,30	2,02	2,10	1,97	1,82	1,68	1,80	2,02
A vízszolgáltatásra fordított kiadások és szűkös nettó jövedelem aránya%	3,40	2,82	2,67	2,45	2,12	1,93	2,21	2,64

(1) Forrás Területi Statisztikai Évkönyv 2000

Más képet kapunk a víziközmű-szolgáltatás helyzetéről, ha csak azon háztartások kiadásait hasonlítjuk össze a jövedelmekkel, ahol mindkét szolgáltatás működik. Mindezt 2001-2002-re becsült jövedelmi adatokkal vetjük össze. A 2001. évi becsült háztartási jövedelmi adatok a 2000. évi tény jövedelmek és a 2001. évi tény átlagkereset indexének szorzataként adódnak.

Amint már az anyagban szerepel, a 2001. évi átlagos víz- és csatornadíj együttes összege 262 Ft/m³ (ebből 145 Ft/ m³ a vízdíj, 117 Ft/ m³ a csatornadíj). 2001 évben az évi egy főre jutó átlagos vízfogyasztás 38,4 m³ volt. Ebből adódik, hogy egy átlagos csatornázott háztartás 10 061 Ft-ot költött a víziközmű-szolgáltatásra. Legnagyobb lakossági vízdíjnak azt a határt tekintjük, amelyik felett már jár az állami támogatás, ez 2001-ben 403 Ft/ m³ volt. (A valóságban előfordult ennél nagyobb is, de az már extrém esetnek számít). A városokban a vízfogyasztás mintegy 20%-kal meghaladja az átlagot, a jellemző az évi 45-47 m³ 1 főre jutó vízfogyasztás. Egy ilyen településen az 1 főre jutó vízszolgáltatásra jutó kiadás elérheti a 18-20 ezer forintot.

Az 1 főre jutó átlagos települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatásra fordított lakossági éves kiadás 2001. év végén 3570 Ft, a legnagyobb 5970 Ft. Nem a legnagyobbval, hanem 5.800Ft-tal számolunk. E szolgáltatásnál is jelentősek a területi különbségek, a kifizetett átlagos hulladék díj és a nettó jövedelmek aránya a legalacsonyabb Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyékben, a legmagasabb Nógrád, Baranya, Tolna, Somogy megyékben.

A lakossági közszolgáltatási kiadások és a jövedelmek viszonyát mutatja be a következő táblázat.

16. táblázat. A közszolgáltatásokra fordított lakossági kiadások és a jövedelmek aránya 2001-ben

Megnevezés	Országos átlag nettó jövedelmek (501 000 Ft) %-ában	Szüks. nettó jövedelmek (330 000 Ft) %-ában
Víziközmű-szolgáltatási kiadások átlagos díjak és fogyasztás esetén (11 268 Ft/Fő/év ÁFA-val)	2,2	3,4
Víziközmű-szolgáltatási kiadások és magas díjak és magas fogyasztás esetén (21 280 Ft/fő/év ÁFA-val)	4,2	6,4
Hulladékkezelési szolgáltatási kiadások átlag díjak esetén 3998 Ft/fő/év (ÁFA-val)	0,8	1,2
Hulladékkezelési szolgáltatási kiadások 6498 Ft/fő/év ÁFA-val	1,3	2,0

%

Ma a nemzetközi szakirodalom útmutatóként az ún. 3%-os limitet tekinti az elfogadható vízdíjak felső határának. Ez azt jelenti, hogy a társadalmilag elfogadható víz- és csatornadíjak nem haladhatják meg az átlagos nettó háztartási jövedelmek 3%-át. Egyes legújabb tanulmányokban már 4%-os limit szerepel (a vízdíjak és a csatornadíjak külön-külön nem haladhatják meg a nettó háztartási jövedelmek 2-2%-át)⁷. A települési hulladékdíjak társadalmilag elfogadható szintje felső határának a nettó jövedelmek 1%-át tekintik.

A fenti táblázatból jól látszik, hogy a jelenlegi helyzet mind a két szolgáltatásnál kritikus, a szükséges jövedelműek esetében és a magas díjkategóriáknál már ma meghaladják a kiadások a társadalmilag elviselhető szintet.

Az EU követelmények teljesítésével a kiadások és a terhek aránya tovább nő.

A csatornázás, szennyvíztisztítás fejlesztése követelményeiből adódó díjnövekedés várhatóan a települések típusától és a jelenlegi ellátási színvonalától függően rendkívül szóródik, 25-125% között alakul⁸. A szolgáltatási színvonal növekedéséből, a korszerű szennyvíztisztítás miatt várhatóan Budapesten egységesen 39%-os csatornadíj emelkedés lesz, míg a vidéki városokban átlagosan 16,5% a lakossági és 13% a közületi díjak esetében. Azokban a vidéki városokban, ahol nem szükségesek beruházások, a jelenlegi díjszint nem változik az új EU-konform határérték rendszer miatt, azokban pedig, ahol beruházásokat kell megvalósítani, a fentieknél jóval nagyobb mértékben – a budapesti példa alapján akár 40%-kal is – növekedhet a csatornadíj⁹. Egy korszerű, minden tekintetben megfelelő csatornaszolgáltatási rendszer, a költségek teljes megfizettetése esetén várhatóan 110-190Ft/m³ között fog alakulni a szolgáltatási díj.

Az **ivóvízminőségi** követelményeket egy lényegesen drágább szolgáltatással lehet csak teljesíteni, ez a lakossági fizetési képességet és fizetési hajlandóságot lényegesen módosítja.

⁷ UNEP (Austrian GEF Trust Fund) Water Tariff Study, 2001.

⁸ EU direktívák gazdasági-társadalmi hatásvizsgálata (ÖKO Rt 1998, megbízó: BKE-MTA).

⁹ A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló kormányrendelet tervezet vizsgálati elemzése (ÖKO Rt.2001a, megbízó: KöM).

Az ivóvízminőség-javító program kialakításához elvégzett gazdasági-társadalmi hatásvizsgálat¹⁰ alapján megállapítható, hogy az érintett önkormányzatokat, szolgáltatókat és a lakosságot jelentősen érintik a programhoz tartozó beavatkozások. Az ivóvízminőség-javító beavatkozások miatt érezhetően emelkednek a szolgáltatási díjak, hiszen többlet amortizációs és üzemeltetési költségek lépnek fel. Amennyiben a teljes amortizációt is fedező díjakat alakítanak ki az önkormányzatok, akkor a vízdíjak 5-85%-al emelkedhetnek a beruházás jellegének és az érintett lakosság nagyságának függvényében. Várhatóan óriási nyomás fog jelentkezni az állami költségvetési támogatás összegének és arányának növelésére.

A biztonságos és szakszerű üzemeltetés egyértelműen szolgáltatói feladat, amelynek forrása a magasabb költségeket fedező díj.

Amennyiben a jelenlegi elterjedt gyakorlatnak megfelelően a szükséges üzemeltetési, fenntartási és pótlási kiadásokra sem lesz elegendő a szolgáltatóknál jelentkező díjbevétel, akkor a programok keretében létrejött víziközművek nem megfelelő üzemeltetése miatt a kitűzött célok nem teljesülhetnek.

A szennyvízprogram és az ivóvízminőség-javító program megvalósításának érdekében nemcsak az önkormányzatokat kell segíteni, hanem olyan szolgáltatói struktúra kialakítását kell ösztönözni, ahol a szolgáltatók mind szakmai, mind pénzügyi szempontból (tőkeerő, fizetőképesség) alkalmasak az ivóvíz szolgáltatására, illetve a korszerű szennyvízelvezetésre és tisztításra.

A fő probléma a víziközművek gazdálkodásában már jelenleg is a lakosság és egyéb csatornahasználók fizetőképességével, fizetési hajlandóságának csökkenésével kapcsolatos. Ebből adódik a szolgáltatóknál a tartós kinnlévőségek emelkedése és a likviditási gondok nagy része.

A csatornadíj emelkedés várhatóan tovább rontja a fogyasztók fizetési morálját és ezen keresztül a kinnlévőségek radikális, kritikus mértékű növekedését okozza. A szolgáltatók várhatóan kénytelenek lesznek a meg nem fizetett vízdíjakat, a növekvő kinnlévőségek megfinanszírozását beépíteni a díjkalkulációt megalapozó számításokba. Ez tehát előreláthatólag a szolgáltatási díj további emelkedéséhez vezet.

Ugyancsak a díj további növekedéséhez vezet az, hogy várhatóan csökken a vízfogyasztás, ami a nagy (90 %-os) állandó költséghányad miatt megemeli a fajlagos költségeket. A Víz- és Csatornaművek Szakmai Szövetsége tagvállalatai körében a kinnlévőségek gyorsan nőnek:

17. táblázat. Víz- és csatornadíj tartós kinnlévőségek az alaptevékenységi árbevétel százalékában

Megnevezés	1998.december 31.-én	2000. december 31.-én
180-360 nap között	1,6	1,06
1 éven túl	3,28	5,69
Összesen	4,88	6,75

A kintlevőség nagysága és aránya gyorsan emelkedik. Látható, hogy az egy éven túli kinnlévőségek aránya két év alatt 73%-kal nőtt, és a tartós kinnlévőségek is közel 40%-kal nőttek.

Ahogy már az előzőekben kifejtettük, a hulladékdíjak egyes településeken várhatóan 2-szeresére is növekedhetnek a korszerű hulladékkezelési rendszerek teljes költségének megfizettetése esetén.

¹⁰ Az ivóvízminőségjavító program megvalósítása finanszírozási rendszerének kidolgozása (ÖKO Rt. 1999a, megbízó KöM).

Azonban a szelektív gyűjtés csomagolóanyag licencdíjből való részbeni megfizettetése csökkenti a díjakat.

Egy korszerű hulladékkezelési rendszer teljes költségét megfizető díjak gyakorlati példák alapján 3000-3800 Ft/fő/év között alakulnak.

A jelenlegi tervek és megalapozó tanulmányok szerint¹¹ a csomagolási hulladékok szelektív gyűjtéséből várható többletköltség 1000 Ft/fő/év körül alakul. Várhatóan ennyi hozzájárulást fognak kapni az önkormányzatok, ezzel mérséklődik a lakossági szolgáltatási díj növekedés. Rendkívül óvatos becsléssel is minimálisan 500 Ft/fő/év támogatással lehet kalkulálni.

A várható évi 500-1000 Ft/fő csomagolási hozzájárulás eredményeként a lakosság által fizetendő díj alacsonyabb lesz annál, ami a költségmegtérülés elve alapján díjként kialakulna.

A hulladékkezeléssel foglalkozó vállalkozásoknál a kinnlevőségek még nem olyan nagyságúak, mint a víziközműveknél. Az utóbbi években azonban a szolgáltatók jelenlegi tapasztalata szerint az évi díjemelések hatására 10-12%-kal növekszik a kintlévőség aránya, de 2-3 díjfizetési ciklus után ezek nagy része kifizetésre kerül. Azokon a településen várható viszont a kinnlevőségek nagyobb mértékű növekedése, ahol az átlagnál nagyobb mértékben fog nőni a hulladékdíj, illetve ahol eddig nem volt szervezett hulladékgyűjtés vagy annak költségeit az önkormányzat fizette. Itt a lakosság egy része rövid távon nem lesz hajlandó kifizetni a számára drasztikus árnövekedést. A fizetési hajlandóság radikális romlása ennek ellenére azért sem várható, mert a Hulladékgazdálkodási törvény szerint a hulladékdíjak adók módjára behajtható köztartozások.

Országosan a jogszabályi előírások miatt már 2003-ban rendezésre kerülnek a hulladékkezelési díjak (meg kell fizetni a költségeket, utógondozásra alapot kell képezni stb). A hulladékdíjak országosan várhatóan 30 %-kal emelkednek majd a törvény által előírt rendezés nyomán. Ezt a mértéket akkor haladja meg az egyes térségekben a díj, ha a korszerű szolgáltatáshoz szükséges létesítményeket megvalósítják és működtetik. Ekkor még legalább 25%-os emelkedés fog jelentkezni.

Összességében megállapítható, hogy a települési környezetvédelmi közszolgáltatásokkal szemben támasztott EU és most már hazai követelmények lényegesen megemelik a szolgáltatási költségeket és így a díjakat. Ugyanakkor a jelenlegi díjak is sok térségben meghaladják a társadalmilag elviselhető szintet. A társadalmi konfliktusok mérséklése érdekében két irányba kellene elmozdulni. Az egyik egy hatékony szociális alapú díjtámogatási rendszer kialakítása, amely a rászorulóknak segít számláik kifizetésében. A másik irány pedig a szolgáltatás hatékonyságának növelése mind a fejlesztések, mind a működtetés vonalán. Ez utóbbi feladat teljesítésében a szolgáltatók versenyének kialakítása is előrelépést hozhat.

¹¹ A csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló kormányrendelet vizsgálati elmezése. ÖKO Rt, 2001, megbízó KÖM)

5. AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA HÁRULÓ KÖRNYEZETVÉDELMI FELADATOK KOMPLEX TÁMOGATÁSI RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA, A JELENLEGI TÁMOGATÁSI RENDSZEREK TOVÁBBFEJLESZTÉSE (A MÓDOSÍTÁSOK LÉNYEGI ELEMEI)

Az itt következő javaslatok a szerzők véleményét tükrözik. A vázolt rendszer kialakítása ésszerű és hasznos lenne, azonban ennek megvalósítására még nincs határozott kormányzati szándék.

5.1. A kialakítandó támogatási rendszer jellemzői

A kialakítandó támogatási rendszer mindhárom szolgáltatásra érvényes elvei:

1. A támogatási rendszer a vonatkozó program (NP, IP, OHT) teljes időszakában stabil, kiszámítható szabályok szerint működjön.
2. A fejlesztések és beavatkozások magas előkészítési színvonalát kell elérni.
3. A hatékony és gazdaságos fejlesztések támogatási garanciáinak megteremtése és érvényesítése. El kell érni, hogy a magas támogatási arány ellenére érdekeltég alakuljon ki az olcsó megoldásra.
4. El kell érni, hogy valós költségen alapuló igazi verseny alakuljon ki a közbeszerzési eljárás során (az államilag megállapított fajlagos költségek jelenlegi szerepének megszüntetése).
5. Egységes támogatási rendszer kialakítása.
6. A hazai támogatási rendszer és az EU források összhangjának megteremtése.
7. A támogatott beruházások megfelelő szervezési, menedzselési, ellenőrzési, intézményi rendszerének kialakítása.
8. A tervezett létesítmények folyamatos szakszerű üzemeltetési és fenntartási feltételei biztosításának elősegítése.

Fontos, hogy a programok céljaival összefüggő új, illetve eddig nem általános támogatási célok meghatározásra kerüljenek:

- szelektív hulladékgyűjtés,
- válogató művek,
- hasznosítás,
- termikus hasznosítás,
- komposztálás,
- szennyvíziszap-kezelés, elhelyezés,
- ivóvízminőség-javító célú beavatkozások (áttérés más vízbázisra, vízkezelés, ivóvízminőség-javítási célú rekonstrukciók stb.),
- környezetbarát egyedi szennyvízelhelyezés támogatása.

A megvalósíthatósági tanulmányok mindhárom területre érvényes követelményrendszere:

Három fázisú, három lépcsős megvalósíthatósági és gazdasági elemzést kellene készíteni. Először a stratégiai és térségi lehatárolási lehetőségeket kell kiértékelni. Utána következik a technológiák közti választás. A harmadik szakasz a kiválasztott megoldás részletes bemutatása és elemzése lenne.

A megvalósíthatósági tanulmány legfontosabb kiindulópontja reálisan a megvalósítható különböző intézkedési stratégiák meghatározása és összehasonlítása kellene, hogy legyen.

A stratégiai alternatívák között a **szennyvízkezelés** területén a következőket javasolt vizsgálni:

- Csatornázás vagy környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés (itt nemcsak egész települések, hanem településrészek vizsgálatáról is szó van).
- Egy település, egy szennyvíztisztító, vagy regionális rendszer, illetve regionális rendszer változatok (térségi megoldások).
- Természetes tisztítás és hagyományos tisztítás (ott, ahol ez reális alternatíva).

A stratégiai alternatívák között az **ivóvízminőség-javítás** területén a következőket javasolt vizsgálni:

- új vízbázisra való áttérés, vízátvétel más településről, vízkezelés,
- vízkezelés és közvetlenül ivóvízminőség-javító célú rekonstrukció,
- a fenti változatok ésszerű kombinációja.

A stratégiai alternatívák között a **települési hulladékgazdálkodás** területén a következőket javasolt vizsgálni:

- égetés és lerakás,
- lerakó/ égető helye,
- átrakó állomások, komposztálók helye szerinti alternatívák,
- gyűjtő körzeti megoldások,
- szelektív gyűjtés és vegyes gyűjtés,
- szelektív gyűjtés módozatai (ingatlanonkénti megoldás, gyűjtősziget, hulladékudvar, szelektíven gyűjtött frakciók).

Szükséges lenne a választott stratégia műszaki, gazdasági, környezeti összehasonlítása. A gazdasági összehasonlítás megfelelő költséghatékonysági és környezet-hatékonysági mutatók alapján történik. A beruházás költséghatékonysági értékelése az 1 főre, 1 lakosegyenértékre, 1 tonnára, 1 m³ –re stb. jutó évi diszkontált összes költség (beruházási és üzemeltetési költségek évenkénti alakulása) nagysága szerint történik. A megfelelő környezethatékonysági mutató kialakítása nem könnyű, de szennyvíztisztításnál és ivóvízjavításnál az egységnyi szennyezőanyag eltávolításra eső összes diszkontált költség javasolható mutatóként. Egyes esetekben költség-haszon elemzés elvégzése is ajánlható.

Amennyiben a stratégiai alternatívák közül megfelelő műszaki, környezeti és gazdasági vizsgálatok alapján kiválasztásra került a legmegfelelőbb, utána - ahol erre szükség van - technológiák összehasonlítására kerül sor. A technológiai változatok összehasonlító elemzése, gazdaságossági összehasonlítása szükséges. Ennek alapján történik a javasolt változat kidolgozása.

A megvalósíthatósági tanulmány harmadik lépéseként a kiválasztott változat részletes leírása és értékelése történne. Hangsúlyt kell helyezni a pénzügyi, gazdasági, elfogadhatósági és társadalmi kérdések vizsgálatára:

- a) A beruházás finanszírozhatóságának értékelése, források meglétének garanciái.
- b) A várható üzemeltetési költség és szolgáltatási díj elfogadhatóságának vizsgálata.
- c) Fizetési hajlandóság vizsgálata.
- d) Üzemeltetési feltételek (szervezet, pénzügyi helyzet) értékelése.
- e) A beruházások pénzügyi és fizikai, műszaki megvalósulásának nyomon követésére alkalmazható mutatók kidolgozása.

- f) A kidolgozott változatok gazdasági adatait, finanszírozási elképzeléseit, valamint a benyújtott gazdasági jellegű dokumentumokat (ígérvények, garanciák stb.) hitelesen kell bemutatni és gazdasági szakembernek kell értékelni.

Általános értékelési szempontok:

Az értékelés országosan egységes eljárás, értékelési szempontrendszer alapján történik. Mielőtt a projektek sorolása megtörténik, célszerű néhány kizáró kritériumot alkalmazni.

A kizáró kritériumok az alábbi területeken szükségesek:

- ha a projekt nem felel meg a vonatkozó programnak,
- ha a projekt gazdasági mutatói, a várható díjak a saját kategóriájukban egy meghatározott szintnél rosszabbak,
- a műszaki megoldás nem korszerű.

A pályázatok értékelési kritériumaira, a konkrét pontszámok meghatározásához útmutatót kell kidolgozni.

Célszerű szervezeti megoldás:

Mivel mind a három szakterületen magas az állami, illetve nemzetközi támogatási hányad, ezért célszerű az erős központi irányítás biztosítása.

Programok egészének állami támogatására, finanszírozására létre kell hozni három egységes, egycsatornás rendszert. Így a Szennyvízprogramra, az Ivóvízminőség-javító Programra és a Települési Hulladékgazdálkodásra (megfontolandó, hogy ez utóbbihoz kapcsolódjon-e a többi OHT-ben szereplő fejlesztés, intézkedés). Ezt megoldani a legkönnyebben az új ivóvízminőség-javító programnál lehet, de fontos lenne az egységes kezelés a többi területen is. E megoldás előnye lehetne az egységes programfinanszírozás és a világos feladat- és felelősségvállalási szisztéma. Erősödne a szakmai irányítás, koordináció és ellenőrzés, miközben a pénzügyi fegyelem, hatékonyság is javulhatna.

E feladatok ellátására várhatóan létre kell hozni az egyes Programirodákat, vagy biztosítani az illetékes állami szervezetnek a megfelelő jogköröket (a továbbiakban **szervezetnek** nevezzük).

A projekt szintű megvalósíthatósági tanulmányok kidolgozását, a pályázatok bírálata független ellenőrzés biztosítását, esetenként a pályázatok bírálatát stb. külső szakértőkkel javasolt megoldani.

A szervezet feladata a támogatási szerződés megkötése az érintett önkormányzattal. A beruházás szakmai, műszaki ellenőrzése szintén a szervezet feladata. A beszámolóban be kell mutatni a beruházásokra kidolgozott pénzügyi és fizikai, műszaki megvalósulás nyomon követésére alkalmas mutatók tényleges nagyságát és értékelni kell a beruházás alakulását. Az illetékes szervezet a nem megfelelő teljesítés esetén javaslatot tehet a támogatási szerződés módosítására, felfüggesztésére és felbontására.

A közbeszerzési kiírásban, lebonyolításban és a döntésben az állam képviselőinek is részt kell venniük. Ennek szakértői háttérét a szervezetnek kell biztosítania. A közbeszerzési tanács tagja a szervezet képviselője is. Közreműködik az eljárás kiírásánál, a lebonyolításnál, a döntésnél.

A szerződéskötésre az önkormányzat, illetve több önkormányzat esetén a gesztor önkormányzat jogosult. A szerződésre vonatkozóan az államnak az illetékes szervezet számára ellenjegyzési

jogkört kell biztosítani. A szerződés módosítását kezdeményezhetik az érintett önkormányzatok és az illetékes szervezet is. Az illetékes szervezetnek a számlák kifizetésére is ellenjegyzési jogkört kell adni.

A támogatási rendszereket célszerűen kellene felhasználni a hatékony vagyongazdálkodás ösztönzésére. Az önkormányzat ne kapjon sem ráfordítási támogatást, sem beruházási támogatást, ha nem úgy állapítja meg a díjat, hogy amortizáció centrumú, illetve rekonstrukciós igénynek megfelelő bérleti díjat tartalmazzon és a szolgáltatótól a befolyt bérleti díjat nem fordítja a létesítmények állagmegóvására és rekonstrukciójára.

5.2. A kedvezményes hitelek szerepe és a banki finanszírozás lehetőségei

Kedvezményes hitelek

A támogatási rendszer továbbfejlesztésének egy fontos iránya a visszatérítendő támogatások és kedvezményes hitelek szerepének növelése. Általában szűkös pénzügyi viszonyok között előnyös, ha nem a térítésmentes támogatás a meghatározó, hanem a visszterhes, kedvezményes kamatozású kölcsön. Ekkor ugyanis ugyanannyi pénzüsszeggel nagyobb volumenű beruházást lehet megvalósítani, gyorsítani lehet a programokat. Hátránya ennek a módszernek a visszafizetési kötelesség, ami általában díjemeléssel jár. Magas inflációjú gazdaságokban hátrányos lehet a kedvezményes kamatozású kölcsön alkalmazása. Magas inflációs környezetben az önkormányzatok számára is nehezebben kiszámítható a hitelen keresztüli támogatás tényleges tartalma, ennek következtében vagy túl, vagy alul becsülik a támogatás mértékét és ezáltal a vállalható beruházás nagyságát.

Előnye a kedvezményes hitelek alkalmazásának, hogy ha hitelt kell felvenni, az önkormányzatok mind technikailag, mind pénzügyileg sokkal alaposabban előkészítik a projektjeiket, mintha "ingyen pénzt" kapnának.

Az adott támogatási szinten felüli puha kölcsönök biztosítása előnyös lehet, ha megalapozott banki szigorúságú előkészítés előzi meg. Hosszabb távon, az önkormányzatok gazdasági erejének növekedésével párhuzamosan, alacsonyabb inflációs környezetben el kell mozdulni a kedvezményes kölcsön, a pénzügyi jellegű finanszírozás irányába.

Javaslatunk az a jelenlegi hazai helyzetben, hogy azok részére, akik elnyerik az állami vissza nem térítendő támogatást (hasonlóan a jelenlegi KAC lehetőséghez), egy alacsony kamatozású hitelrendszert célszerű kapcsolni, ami a beruházási költség minimum 30 %-ára nyújt hitellehetőséget. Enélkül a hulladékgazdálkodási és a szennyvíztisztítási program - mivel több okból a lakosság ebben ellenérdekelte - lassan fog haladni.

Javaslatunk szerint hosszabb távon a térítésmentes támogatást folyamatosan egy olyan konstrukció kellene, hogy felváltsa, amelyben csökkenő támogatáshoz növekvő hitelfelvételi lehetőség társul.

Ilyen szempontból is speciális az Ivóvízminőség-javító Program. Itt javasolható, hogy a támogatási mértékek a beavatkozás jellegéből adódó egy főre jutó költségkülönbségeket tükrözzék. Fontos lenne, hogy az állam a 70-90%-os vissza nem térítendő támogatás mellé 10-20% kedvezményes kamatozású kölcsönt nyújtson. Ez a lehetőség az önkormányzati relatív teher nagyságának függvénye (egy főre jutó beruházási költség és a település gazdasági-társadalmi helyzetének alakulásától függ). Ez megelőlegezné az önkormányzati önerőt, tehát ott is elindulna a fejlesztés, ahol erre saját forrás nincs. Ezzel biztosítható lenne a program határidős teljesítése. Egy előzetes támogatási szisztéma az ivóvízminőség-javító programra a következő:

18. táblázat. Az Ivóvízminőség-javító Program javasolt támogatási mértékei

Az egy lakosegyenértékre jutó beruházási költség	A vissza nem térítendő támogatás nagysága a támogatható beruházási költség %-ban	A kedvezményes kamatozású visszatérítendő támogatás nagysága a támogatható beruházási költség %-ban
45 ezer forint felett és az összes hátrányos helyzetű település	90	10
25-45 ezer forint között	80	20
10-25 ezer forint között	80	10
10 ezer forint alatt	70	20

Támogatások banki kezelése

Megfontolandó az a lehetőség, hogy pénzügyintézet, bankot bíznanak meg az állami támogatások kezelésének feladatával. A támogatások banki kezelésére vonatkozó javaslat alapvető oka az, hogy az infrastrukturális célok támogatására szolgáló összegek a lehető legkisebb mértékben csökkentsék a gazdaság versenyképességét és minél nagyobb hatékonysággal szolgálják az eredeti célt.

Fontos szerep jutna a banknak abban, hogy a beruházások finanszírozásánál megszokott gyakorlatuk szerint értékelnék a beruházások gazdaságossági mutatóit. A támogatást kezelő bank, pénzügyintézet figyelembe véve a viszonylag jól tervezhető bevételeiket, kedvezőbb feltételekkel adhat hitelt a beruházási hitelt igénylő pályázóknak, mintha a hitel forrását saját bevételeikből, vagy a bankközi piacról kellene biztosítaniuk. Ugyanakkor erősen érdekelték a megvalósuló beruházás gazdaságosságának folyamatos ellenőrzésében. További előnyként lehet figyelembe venni, hogy a bankoknál ez a tevékenység nem igényelne infrastrukturális beruházást, és valószínűleg a meglévő szakemberek számát sem kellene radikálisan növelni (esetleg az állami apparátusból kellene átcsoportosítani).

Ilyen rendszer működik pl. Ausztriában. Erre a banki szerepre alkalmassá tehető egy már létező bank is. A banki kezelés megoldható lenne egy erre szakosodott új pénzügyintézet létrehozásával is (ÖKO Bank, Önkormányzati Fejlesztési Bank). E megoldás hátránya, hogy az új pénzügyintézetnek ki kellene alakítania piaci kapcsolatait a gazdaság egyéb résztvevőivel, amely időbe telik. Végül elképzelhető a bankok megversenyeztetése a települési környezetvédelmi programok forrásainak kezelésére.

A források kezelésében a bank, mint a befolyt összegek kezelője vesz részt, a támogatási célokat, feltételeket, a kezelés módját, a támogatási döntéseket a kormányzat határozza meg.

Hosszabb távon a banki kezelés előnyei számottevőek, ezért e megoldást kellene preferálni.

6. ÖSSZEGRZÉS

A vizsgált önkormányzati kötelezettséget jelentő környezetvédelmi közszolgáltatások közös jellemzője, hogy kiépítettségük, színvonaluk általában nem megfelelő, ezért jelentős fejlesztési igényekkel kell számolni valamennyinél. Elsősorban az európai uniós csatlakozás kapcsán hárul ránk egyfajta nyomás, amely jórészt a konkrét feladatokat, határidőket is meghatározza.

Mind az egészséges ivóvíz hosszú távú biztosítása, mind a szennyvizek összegyűjtése és tisztítása, mind pedig a keletkező szilárd hulladékok ártalommentes elhelyezése olyan feladatok, amelyek a lakosság, illetve a gazdaság különböző szereplői számára sem elsődleges érdekek, ezért nehéz elfogadtatni, hogy megoldásuk, illetve a már – látszólag – megoldott problémának a magasabb színvonalra való emelése jelentős áldozatvállalással jár. Amellett, hogy a nagyobb fejlesztések, beruházások zöme jelentős állami költségvetési támogatással valósul meg és uniós források bevonására is van lehetőség, a megépült rendszerek és infrastruktúra működtetését, hosszú távú fenntartását már a beszedett szolgáltatási díjakból kell fedezni a jövőben. Ez pedig esetenként óriási terheket ró a fogyasztókra, különösképpen a lakosságra, amelynek fizetőképessége, életszínvonala az ország nagyobb részén nem arányos ezzel.

A vizsgált közszolgáltatások helyzete, a jövőbeni feladatok összefoglaló bemutatása

Vízminőség-védelem, az egészséges ivóvíz biztosítása

Az egész vízgazdálkodás jövőjét befolyásoló uniós Vízügyi Keretirányelv vízgyűjtő-területi szemléletű, amely a felszíni és felszín alatti vizek integrált védelmére építve mennyiségi és minőségi oldalról együttesen tekinti a vízügyi politikát. A gazdasági követelmények tekintetében három alapelvre épít: a vizek jó minőségének biztosítására egész Európában, az ésszerűség elvére (indokolatlanul drága megoldások elkerülésére), valamint a társadalmi részvétellel, vagyis a közvélemény, a lakosság bevonására a döntések, megvalósítások során.

A vízárpolitika tekintetében az általánosan jellemző alulértékelttség megszüntetése a cél, amely a „felhasználó fizess”, illetve a „szennyező fizess” elv alkalmazásával a pazarlás elkerülését és a vízkincs hosszú távú megőrzését, biztosítását tűzte ki célul. Így a költségek között a szokásos pénzügyi költségek mellett a környezeti és az erőforrásköltségek elfogadtatását is szükségesnek tartják a jövőben. 2010-re a tagországoknak biztosítaniuk kell a teljes mértékben önfelfinanszírozó szolgáltatást.

A hazai helyzet megoldását célzó Ivóvízminőség-javító Program 2006-ig és 2009-ig teljesítendő feladatokat irányoz elő. A Program teljes végrehajtása 877 települést érint, melyek lakossága összesen 2750 ezer fő (a teljes lakosság 27,4%-a), teljes finanszírozási szükséglete pedig mintegy 111 milliárd forint (2001-es áron). Hozzá kell tenni, hogy mivel az egészséges ivóvíz biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségei közé tartozik (az egészségmegőrzés részeként), ezért a Program végrehajtásának finanszírozásában az állami eszközök meghatározóak kell hogy legyenek.

Szennyvízelvezetés, -tisztítás

A települések csatornázása és különösképpen a szennyvíztisztítás rendkívül költségigényes beruházásokat jelent. Az erre vonatkozó európai uniós irányelv a települési, valamint bizonyos élelmiszeripari szektorokból származó szennyvizek gyűjtésére, kezelésére és kibocsátására vonatkozik. Szigorú követelményeket határoz meg a közüzemi csatornázásra, szennyvíztisztításra, iszapkezelésre, elhelyezésre és egyéb részfeladatokra, illetve szennyezési határértékekre egyaránt.

Magyarországon ezen a területen óriási hiányosságok voltak jellemzőek, amelyek megoldása az elmúlt években jelentősen felgyorsult. A jogharmonizáció részeként elkészült a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Program. Mivel már 1992-től működött a szennyvízprogram és az ennek végrehajtását segítő támogatási rendszerek is, ezért a többi közszolgáltatásnál a szennyvízelvezetés és -tisztítás előrébb jár ezen a téren. Az új Programban 2015-ig ütemezve fogalmazták meg a főbb teendőket.

Míg 2000-ben 278 (2000 LE-nél nagyobb) agglomeráció nem rendelkezett közcatorna-hálózattal, a program célja, hogy 2015-re valamennyi agglomeráció rendelkezzen kielégítő mértékű gyűjtőrendszerrel és szennyvíztisztítóval. 2000-ben az összes terhelésnek csak 65,9%-a került közcatornába, 2015-re ennek aránya a tervek szerint el kell érje a 77%-ot.

Összességében a szennyvízprogram összes költsége 2001-2015 között 2001-es árszinten 972,4 Mrd Ft.

A szennyvízdíjak tekintetében az EU tagállamokban szintén általános elvként érvényesül a „szennyező fizess” elv, de ezen belül sokféle megoldás alakult ki a különböző országokban. Van, ahol az ipari és lakossági díjak eltérőek, van, ahol a tényleges szennyezettség mértékéhez viszonyítják a fizetendő díjat és van, ahol környezeti adók formájában szedik be a valós költségek fedezetének egy részét.

Nálunk még mind a víz-, mind a szennyvízdíjak esetében messze vagyunk az önköltség alapú díjaktól (különösképpen, ha a fejlesztések költségeit is figyelembe vesszük). Az érvényben lévő díjak között részben indokolt, részben indokolatlanul nagy szórások alakultak ki. A jelenlegi rendszerben még a magas önköltséggel szolgáltatók árkiegészítést kapnak, amelyet azonban legkésőbb 2010-ig meg kell szüntetni. Ez azért is jelent várhatóan majd óriási feszültségeket, mert a közben megvalósult beruházások általában tovább emelik a szolgáltatások költségeit, tehát díjnövelő hatásuk lesz.

Települési hulladékgazdálkodás

A hulladékokról, a veszélyes hulladékokról, illetve a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiájáról szóló irányelvek együttes célkitűzése az, hogy el kell érni:

- a hulladékképződés lehetőség szerinti megelőzését,
- a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését,
- a keletkező hulladék minél nagyobb arányú hasznosítását,
- a nem hasznosuló hulladék környezetkímélő ártalmatlanítását.

A fenti keretirányelvek mellett a tagországoknak, illetve a csatlakozni kívánóknak figyelembe kell venniük az EU speciális hulladékokra vonatkozó szabályozását, valamint a feldolgozó és ártalmatlanító létesítményekre, illetve a szállításra vonatkozó szabályozást is. A települési hulladékgazdálkodás továbbfejlesztésének irányait az EU 6. Környezetvédelmi Akcióprogramja jelölte ki. Ebben az akcióprogramban megfogalmazódik egyfajta szemléletváltás, amely az integrált hulladékgazdálkodás irányába való elmozdulást jelenti és abszolút prioritást szán a továbbiakban a megelőzésnek. Fő célként jelölik meg, hogy el kell érni az erőforrások felhasználásának elválasztását a gazdasági növekedéstől, az erőforrás-hatékonyság jelentős növelésével.

A tagországokban nagyobb hangsúlyt fektetnek a meglévő intézkedések, jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére, szankcionálására, míg a tagjelöltekkel szemben inkább az az

elvárás fogalmazódik meg, hogy elérjék, hogy a várhatóan jelentős mértékben növekvő fogyasztást ne kísérje a keletkező hulladékok mennyiségének hasonló mértékű növekedése.

A jogharmonizáció, illetve az EU tagállamok példáját követő megoldások terén itt történt a legtöbb lépés a magyar szabályozás tekintetében. A 2000-ben elfogadott törvény a hulladék-gazdálkodásról és az azt kiegészítő rendeletek eredményeként kétszintű szabályozás jött létre. Központi szinten történik az árszabályozás, illetve a közszolgáltató pályázati úton történő kiválasztása elveinek meghatározása, illetve helyi, önkormányzati szinten az árszabályozás konkrét feltételeinek, az ármeghatározásnak, a nyertes szolgáltatóval történő szerződéskötésnek a realizálása. Mindezek teljes mértékű összhangban állnak az uniós szabályozással.

Az új szabályozási környezetben a településeknek a következő célokat kell elérni:

- Minden település bevonása a rendszeres, szervezett hulladékgyűjtésbe (legkésőbb 2003. jan. 1-ig).
- A hulladékgazdálkodási törvénnyel összhangban lévő új típusú, hatékony önkormányzati rendeletek hatályba léptetése a korszerű települési hulladékgazdálkodás érdekében és az illegális hulladéklerakás megakadályozására.
- Fel kell mérni az ország területén működő vagy már felhagyott hulladéklerakók állapotát, meghatározni környezeti kockázatukat. 2009-ig minden, az előírásoknak meg nem felelő lerakót be kell zárni, és a felmérések alapján megvalósítani rekultiválásukat. Az illegális hulladéklerakókat fel kell számolni.
- A települési hulladékok szelektív gyűjtési rendszerének bevezetése minél több településen.
- A lerakással ártalmatlanított biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmat az 1995-ös szinthez képest 2004. július 1. napjáig 75%-ra; 2007. július 1. napjáig 50%-ra; 2014. július 1. napjáig 35%-ra kell csökkenteni. Tehát a biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmú hulladék elkülönített gyűjtését meg kell szervezni a településeken. Gondoskodni kell a csökkenést jelentő mennyiség lerakástól eltérő módon történő ártalmatlanításáról, amely célszerűen a komposztálást jelenti.
- Új regionális hulladékártalmatlanító (lerakó/égető) létesítmények megvalósítása.
- Részvétel a csomagolási hulladékok 50%-os hasznosítási arányának elérésében.

A KöM által kidolgozott, de még a Parlament által nem elfogadott előzetes Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2008-ig terjedően határozza meg a szükséges feladatokat, beruházási igényeket. A szervezett gyűjtés korszerűsítésére, a szelektív gyűjtés előkészítésére és a hasznosítás biztosítására, továbbá komposztálók, égetők, regionális lerakók létesítésére, korszerűsítésére és régi lerakók rekultiválására mindösszesen kb. 119 Mrd Ft összegű önkormányzati beruházási igénnyel kell számolni. A teljes beruházási igény a vállalkozói beruházásokat (előkezelés, hasznosítás) is beleértve 139 Mrd Ft.

Egyedi szennyvízelhelyezés

Bár az uniós tagországokban általában sokkal magasabb a csatornázottság aránya, mint nálunk, mégis jelentős mértékű azon fogyasztók aránya is, ahol a szennyvizek összegyűjtése, kezelése, elhelyezése egyedi úton történik. Ennek kiváltása teljes mértékben nem is lehetséges, hiszen túl költséges, főlegesen beruházásokat igényelne. A közműpótlók, a korszerű szennyvízelhelyező kis létesítmények, a szippantott szennyvizek és a keletkező iszap elhelyezésének szabályozása is hasonló módokon történik, mint nálunk. Lényeges különbség azonban, hogy a szabályozók végrehajtását ott szigorúan ellenőrzik és mulasztás esetén valóban szankcionálnak. Elterjedt megoldás például a szerződéses kényszer alkalmazása, mely szerint vagy az önkormányzat, vagy az egyének kötnek szerződést a szippantást végző vállalkozóval, aki így megfelelő időközönként elvégzi a szippantást és a folyékony hulladékot az előírásoknak megfelelően helyezi el.

A hazai helyzetről elsőként azt kell megemlíteni, hogy alapvető hiányosság, hogy a környezetkímélő egyedi szennyvíz-elhelyezési feladatok megoldására nem készült országos program. Ennek következtében a valós, szankciókat is tartalmazó szabályozás és finanszírozási rendszer sem működik. Teljesen világos, hogy amíg ezen a területen nem vezetik be a központi támogatás valamilyen formáját, illetve a korszerű berendezések megvalósításának és működtetésének ellenőrzése meg nem történik, addig előrehaladás itt nem várható.

Az országos felmérés, illetve program hiányában nehezebb annak meghatározása is, hogy mekkora fejlesztési igénnyel kell számolni ezen a területen. Ezért csak óvatos becsléssel adható erre vonatkozóan adat, ennek megfelelően azt fenntartásokkal kell kezelni. Eszerint, 2015-ig, a lakások 15%-ánál számolva ezzel a megoldással, 2001-es áron számolva, egyenként 350 eFt-os átlagáron a 600 ezer közműpótló építése mintegy 210 milliárd forint beruházási költséget jelentene. Ez 2015-ig egyenletes megvalósítást feltételezve 2003-2015 között évi 16 milliárd Ft értékű közműpótló megvalósítását feltételezi. A valóságban célszerű az első években kevesebb beruházással számolni, hiszen új típusú megoldásról van szó. A 2003-2008 közötti időszakban évi 10-12 milliárd forint átlagos kiadás tervezése reális, az emelkedés később, fokozatosan várható. Mindezek fedezetének előteremtése az ingatlanulajdonosok, illetve az önkormányzatok saját erejéből egyértelműen kizárható.

Ráadásul a fejlesztés mellett azt sem felejthetjük el, hogy maga a szolgáltatás igénybevétele is jelentős terhet jelent a fogyasztóknak, hiszen a csatornázott területekhez képest jóval drágább megoldást jelent a megfelelő időközönként, megfelelő szolgáltatóval történő elszállíttatás.

A közzolgáltatások megvalósításának finanszírozási feltételei

Finanszírozási szükségletek és fizetőképesség értékelése

A települési közzolgáltatási fejlesztési igények éves összegének – a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés nélkül számítva – 97,3 Mrd Ft-nak a döntő részét – 68,7%-át – 2003-2008 között továbbra is a szennyvízelvezetés, -tisztítás adja. Az ivóvízminőség-javítás és a települési hulladékkezelés szinte teljesen egyforma költségigényű, 15,7-15,6%-át teszi ki az összes önkormányzati költségnek. Amennyiben a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezést is figyelembe vesszük, akkor az éves összeg 108,3 Mrd Ft, a szennyvízelvezetés, -tisztítás 61,8%-ot, a környezetkímélő egyedi szennyvízelhelyezés 10,2%-ot, az ivóvízminőség-javítás 14%-ot, a települési hulladékkezelés 14%-ot tesz ki az összes kiadásból.

Az új programok (Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -Tisztítási Megvalósítási Program, Ivóvízminőség-javító Program, előzetes Országos Hulladékgazdálkodási Terv) hatására 2003-ra 0,58%-ról 0,62-0,63%-ra nő a települési közzolgáltatások fejlesztési igénye és a GDP-hez viszonyított aránya. Évi egyenletes felhasználást és évi 3-4%-os gazdasági növekedést feltételezve a vizsgált időszak végére a költségek 0,54-0,55%-át teszik ki a várható GDP-nek. Ez azt jelenti, hogy az időszak alatt a gazdasági teher csökken.

Meg lehetne fontolni azt a lehetőséget is, hogy az évi egyenletes beruházási ütem helyett évente a GDP átlagos %-ában rögzítenék az éves beruházási nagyságrendet, összhangban a gazdaság teherbíró képességével.

Jelentősen változik a fejlesztések struktúrája. Bár továbbra is a szennyvízes fejlesztések teszik ki az összes kiadás túlnyomó részét, az arányuk csökken, a települési hulladékkezelési kiadások aránya nő, az ivóvízminőség-javítást célzó fejlesztések eddigi elenyésző nagyságrendje számottevően nő. A szennyvízes beruházások aránya a GDP %-ában csökken, a jelenlegi 0,54%-

ról 2003-ra 0,44%-ra, 2008-ra pedig 0,38%-ra. A szennyvízprogram tehát önmagában nem növeli a gazdaság terheit. Az ivóvízminőség-javító fejlesztések és a GDP aránya a jelenlegi közel zéró szinthez képest 2003-ra 0,1%, 2008-ra pedig 0,08-0,09% lesz. A települési szilárdhulladék-kezelés fejlesztései a GDP 0,03-0,04%-át tették ki, ez az arány háromszorosára nő, 2003-ra eléri a 0,1%-ot és 2008-ban is meghaladja a 0,08%-ot.

Bemutattuk, hogy a lakossági kiadásokon belül mekkora részarányt képviselnek ma a közszolgáltatások és mekkora növekedésre lehet számítani a szükséges fejlesztések következtében. A víziközmű szolgáltatási kiadások átlagos díjak és fogyasztás esetén elérik az országos átlagos nettó háztartási jövedelmek 2,2%-át. A szűkös jövedelmű rétegeknél magasabb díjak esetén a víziközműkiadások meghaladják a nettó jövedelmek 6%-át. A hulladékkezelési szolgáltatási kiadások az átlagos nettó háztartási jövedelmek 0,8%-át, a szűkös jövedelműek esetében a 2%-át teszik ki.

Ma a nemzetközi szakirodalom útmutatóként az ún. 3%-os limitet tekinti az elfogadható vízdíjak felső határának. Ez azt jelenti, hogy a társadalmilag elfogadható víz- és csatornadíjak nem haladhatják meg az átlagos nettó háztartási jövedelmek 3%-át. A Világbank követelményeként már a 4%-os limit szerepel (a vízdíjak és a csatornadíjak külön-külön nem haladhatják meg a nettó háztartási jövedelmek 2-2%-át). A települési hulladékdíjak társadalmilag elfogadható szintje felső határának a nettó jövedelmek 1%-át tekintik.

Az EU követelmények teljesítésével a kiadások és a terhek aránya tovább nő. A csatornázás és szennyvíztisztítás fejlesztési követelményeiből adódó díjnövekedés várhatóan a települések típusától és a jelenlegi ellátási színvonalától függően rendkívül szóródik, 25-125% között alakul. Egy korszerű, minden tekintetben megfelelő csatornaszolgáltatási rendszer szolgáltatási díja a költségek teljes megfizettetése esetén várhatóan 110-190 Ft/m³ között fog alakulni.

Az ivóvízminőség-javító beavatkozások miatt a vízdíjak 5-85%-kal emelkedhetnek a beruházás jellegének és az érintett lakosság nagyságának függvényében. Várhatóan óriási nyomás fog jelentkezni az állami költségvetési támogatás összegének és arányának növelésére.

A hulladékdíjak egyes településeken várhatóan 2-szeresére is növekedhetnek a korszerű hulladékkezelési rendszerek teljes költségének megfizettetése esetén. Azonban a szelektív gyűjtés csomagolóanyag licencdíjból való részbeni megfizettetése csökkenti a díjakat. Egy korszerű hulladékkezelési rendszer teljes költségét megfizető díjak gyakorlati példák alapján 3000-3800 Ft/fő/év között alakulnak.

Megállapítható, hogy a települési környezetvédelmi közszolgáltatásokkal szemben támasztott európai-uniós, és most már hazai követelmények lényegesen megemelik a szolgáltatási költségeket és így a díjakat. Ugyanakkor a jelenlegi díjak is sok térségben meghaladják a társadalmilag elviselhető szintet. A társadalmi konfliktusok mérséklése érdekében két irányba kellene elmozdulni. Az egyik egy hatékony, szociális alapú díjtámogatási rendszer kialakítása, amely a rászorulóknak segít számláik kifizetésében. A másik irány pedig a szolgáltatás hatékonyságának növelése mind a fejlesztések, mind a működtetés vonalán. Ez utóbbi feladat teljesítésében a szolgáltatók versenyének kialakítása és a hatékony árszabályozás is előrelépést hozhat.

Az állami támogatások jelenlegi struktúrájának és mértékének hosszabb távú alakulását nehéz megjósolni. Várhatóan a folyamatban lévő programokhoz rendelt támogatási rendszerek megmaradnak, az ivóvízminőség-javító program jelentős költségvetési támogatást fog élvezni és kívánatos lenne, hogy az egyedi szennyvízelhelyezés problémáinak megoldására is anyagi forrásokat, segítséget nyújtsanak központi részről. Az európai uniós támogatásokkal a

továbbiakban is számolni lehet, de ezek mértéke és konkrét formái ma még szintén sok bizonytalansági tényezőt tartalmaznak.

Az ivóvízminőség-javító program teljesen új, nem tervezett feladatként jelentkezik. A program közvetlen közegészségügyi jellege is indokolja a magas, 80-90%-os támogatási arányt. A települési szennyvízes és hulladékgazdálkodási fejlesztések esetében 55-65%-os átlagos állami támogatási arány biztosítása javasolható. Az önkormányzati, gazdálkodói és egyéb források összességében a fejlesztések kisebb részét teszik majd ki. Várható, hogy időben növekvő szerepet kapnak ezek a források. Lényeges szerepet kap az ISPA támogatás, amely éves szinten 44 millió euró pénzügyi segítséget jelent. A támogatott programok átlagosan 10-20%-át lehet az ISPA-ból, illetve a Kohéziós Alapból finanszírozni (egyes projektek támogatása 40-75%-ig terjedhet). Várható, hogy a szennyvízprogram és a települési hulladékgazdálkodás fog elsősorban részesülni az ISPA és a Kohéziós Alap támogatásaiból.

Fontos lenne, hogy a programok céljaival összefüggő új, illetve eddig nem általános támogatási célok is meghatározásra kerüljenek (mint pl. a szelektív hulladékgyűjtés, a válogatóművek, a hasznosítás, komposztálás, szennyvíziszap-kezelés és -elhelyezés stb.).

A megvalósíthatósági és gazdasági elemzések rendszerét, struktúráját is át kellene alakítani. A korszerűsített formában készített gazdasági összehasonlítás megfelelő költséghatékonysági és környezethatékonysági mutatók alapján történne.

Amennyiben a stratégiai alternatívák közül megfelelő műszaki, környezeti és gazdasági vizsgálatok alapján kiválasztásra kerülne a legmegfelelőbb, utána – ahol erre szükség van – technológiák összehasonlítására kerülhetne sor. A technológiai változatok összehasonlító elemzése, gazdaságossági összehasonlítása szükséges. Ennek alapján történik a javasolt változat kidolgozása. A megvalósíthatósági tanulmány harmadik lépéseként a kiválasztott változat részletes leírása és értékelése történne meg. Az eddigieknél jóval nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a pénzügyi, gazdasági, elfogadhatósági és társadalmi kérdések vizsgálatára.

Az önkormányzatok szerepe

Az önkormányzati költségvetésben már az elmúlt években jelentős arányt képviseltek a települési környezetvédelmi közszolgáltatások. A szennyvízelvezetés-tisztítás beruházásai kitették az önkormányzatok felhalmozási és tőke jellegű kiadásainak 20-24%-át, az összes önkormányzati kiadás 3-4%-át 1997-2000 között. A települési hulladékkezelésre fordított kiadások ezekben az években ennél lényegesen kisebb, bár dinamikusan növekvő részt képviselnek az önkormányzatok gazdálkodásában. A felhalmozási és tőke jellegű kiadások 1-1,6%-a, az összes önkormányzati kiadás mintegy 0,1-0,3%-a hulladékkezelési beruházási ráfordítás. A szennyvíz és hulladékkezelés együttesen kiadja az önkormányzatok felhalmozási és tőkejellegű kiadásainak 21-26%-át.

Az önkormányzatok már az eddigiekben is csak jelentős állami támogatás segítségével tudták feladataikat teljesíteni. Az elmúlt időszakban az összes szennyvízkezelési beruházás 30-35%-át fedezték az önkormányzatok (egyes fejlesztések 90-100%-ban állami forrásból történtek, mások — pl. a megyei jogú városok szennyvíztisztítási programjához tartozó fejlesztések — 25-35%-ban voltak támogatottak). A hulladékgazdálkodási fejlesztéseknél is jelentős, 40-60%-os az állami támogatási arány. Az önkormányzati önerő egy részét a lakossági hozzájárulásból fedezik.

A jövőben tehát olyan jelentős mértékű beruházási szükségletek jelentkeznek a vizsgált területeken, amelyekkel a települési önkormányzatok saját erejükből nem tudnának megbirkózni. Ezért továbbra is indokolt az állami támogatási rendszerek fenntartása és az EU-támogatások igénybevétele.

Az önkormányzatok szerepe elsősorban abban nyilvánul meg, hogy mennyire tudnak élni a meglévő lehetőségekkel, illetve a készülő regionális, szakmai programokban milyen formában és mértékben tudják érvényesíteni saját érdekeiket. Az adottságok rendkívül különbözőek mind a megoldandó problémák méreteit, összetettségét illetően, mind abban a tekintetben, hogy mennyire kötelezték el magukat már a korábbiakban. Ezért a mozgásterük is rendkívül különböző.

Az egyes megoldásra váró feladatok időbeni ütemezése, a szükséges források előteremtésének lehetőségei, esetleges külső tőkebevonás stb. kérdéseiben megvannak a döntési lehetőségeik, de választhatnak a többféle szerződéstípus között is akár egy-egy nagyobb beruházás megvalósítása, akár a különféle közszolgáltatások üzemeltetésére vonatkozóan. Mivel ezek a döntések mindig hosszú időtávra szólnak, megvalósulásuk, hatásuk az esetek többségében nem fedi le egy-egy választási ciklus időhorizontját. Ahhoz tehát, hogy hosszú távra szóló, védhető döntések születessenek a környezetvédelmi közszolgáltatások fejlesztésével kapcsolatosan, egyrészt valóban körültekintő, felelősségteljes előkészítő munkára van szükség, másrészt arra, hogy a lakosságot bevonják a döntéshozatalba, kellőképpen tájékoztassák őket az indokokról, várható következményekről. Ez elengedhetetlen feltétele annak is, hogy a beruházások kapcsán jelentős mértékben növekvő szolgáltatási díjakat el tudják fogadtatni a fogyasztókkal, elsősorban a lakossággal.

Források

Angel Baena Aguilar, Autonomus University of Barcelona (2001): Eco-Taxes in Spain European Environmental review (April 2000)

Peter Beurer und Fredy Geering (2002): Klarschlamm – wohin? (GWF Wasser Abwasser 2002/1)

Lothar Böckels (2001): Kritische Betrachtungen zur Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland und Europa (GWF Wasser Abwasser 2001/2)

EU (2000): COM (2000) 477 final, Brussels, 26.07.2000. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: „Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources”

EU (2002): Economics and Environment. The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. A Guidance document

J. Fonteyne (2000): A Concerted Approach to Waste in France (TSM 2000/5)

E.Guillon (2000): Eco-Emballages, the French Programme of Household Packaging Waste Recycling (TSM 2000/5)

Henke Hansen, Eduard Interwies und R. Andreas Kraemer (2001): Privatisierungen der Wasserwirtschaft in Europa (GWF Wasser Abwasser 2001/8)

Von J. Marosi, G. Spatzierer, G.Stöber, K. Maracek, R. Haider und H. Herlicska (2001): Die Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft im Burgenland (Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 2001/9-10)

Claude Martinand (1996): Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience

A. Strebelle (2000): Household waste management policies in France (TSM 2000/5)

OECD (1998): Industrial water pricing in OECD countries

OECD (1999): The Price of Water Trends in OECD countries

ÖKO Rt (1998): EU direktívák gazdasági-társadalmi hatásvizsgálata, megbízó: BKE-MTA

ÖKO Rt (1999a): Rákosi Judit, Zsikla György: A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló kormányrendelet szakmai előkészítése, a tervezet jogi kodifikációja és környezeti, társadalmi hatásainak bemutatása és elemzése. Készült a Környezetvédelmi Minisztérium megbízásából

ÖKO Rt (1999b): Rákosi Judit, Császár József, Károlyi Zoltánné, Marossy Zoltán, Ráth Imre: Segédletek készítése megvalósíthatósági tanulmányok bírálatához a szennyvízelvezető hálózatok

és szennyvíztisztító telepek beruházási és üzemeltetési költségeinek ellenőrzésére, valamint egységes értékelő szempontrendszer és bírálati technika kidolgozása. Készült az Országos Vízügyi Főigazgatóság megbízásából.

ÖKO Rt. (2000): Rákosi Judit: A szennyvízprogram finanszírozási és támogatási rendszere. Készült a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium megbízásából.

ÖKO Rt. (2001a): Rákosi Judit, Bácskai György, Marossy Zoltán, Ráth Imre: A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló kormányrendelet tervezet vizsgálati elemzése. Készült a Környezetvédelmi Minisztérium megbízásából.

ÖKO Rt (2001b): Rákosi Judit, Hartwig Lászlóné, Nádasdy Gábor: Az ivóvízminőségjavító program megvalósításának finanszírozási rendszerének kidolgozása Készült a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium megbízásából.

ÖKO Rt. (2001c): Ress Sándor, Rákosi Judit, Salgó & Királyhídi Ügyvédi Iroda, Szabó István: A víziközművek szabályozására vonatkozó törvényjavaslat szakmai megalapozása, a közművagyon tulajdonviszonyainak változási igényeivel összefüggésben. Készült az Országos Vízügyi Főigazgatóság megbízásából.

ÖKO Rt. (2001d): Rákosi Judit, Zsikla György: A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló kormányrendelet szakmai előkészítése, a tervezet jogi kodifikációja és környezeti, társadalmi hatásainak bemutatása és elemzése. Készült a KöM megbízásából.

UNEP – Austrian GEF Trust Fund (2001): Water Tariff Study in the Danube River Basin

Városkutató Kft. The Urban Institute (1996): Önkormányzatok infrastrukturális beruházásainak támogatási rendszere

Zsikla György: A hulladékgazdálkodásról szóló törvénytervezet gazdasági hatásvizsgálata és vizsgálati elemzése. Készült a Környezetvédelmi Minisztérium megbízásából.

A szerzők:

Koskovics Éva közgazdász, a KOKART Gazdasági és Mérnöki Szolgáltató Bt. ügyvezetője

2094 Nagykovácsi, Dózsa Gy. utca 27.
Tel.: 26 355 419, mobil: 06 30 9507 238
E-mail: kokart@freemail.hu

Rákosi Judit közgazdász, az ÖKO Rt. Környezetgazdasági és vízgazdálkodási csoportvezetője

1013 Budapest, Attila út 16.
Tel.: 212 6093, 375 7774, mobil: 06 30 276 4846
Fax: 212 6093
E-mail: rakosi.judit@oko-rt.hu

A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai

1. Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*
2. Csutora Mária: *A környezetvédelmi projektek pénzügyi elemzésének módszertana*
3. Kovács Eszter: *Vállalati környezeti jelentések elemzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*
4. Kovács Nóra — Paulovits Gábor: *Ökológiai kockázatelemzés és –becslés, mint vizes élőhelyek kezelését megalapozó metodológia*
5. Tanyi Anita — Zilahy Gyula: *A tisztább termelést korlátozó szervezeti tényezők*
6. Fleischer Tamás — Magyar Emőke — Tombácz Endre — Zsikla György: *A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata*
7. Bela Györgyi — Fucskó József — Kajner Péter — Marossy Zoltán: *A környezetterhelési díjak bevezetésének vizsgálata*
8. Tombácz Endre — Marossy Zoltán: *Az IPPC direktíva alkalmazásának problémái az EU-ban*
9. Major György – Nagy Zoltán – Tóth Zoltán: *Magyarországi éghajlat-energetikai tanulmányok*
10. Kálmán Edina: *Környezetvédelmi együttműködés az ellátási láncok mentén*
11. Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában — és néhány hazai vonatkozás*
12. Rákosi Judit — Koskovic Éva: *Az önkormányzati környezetvédelmi közszolgáltatásokat érintő európai uniós szabályozások megvalósításának feltételei*

Előkészületben

Kiss Károly: *Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés)*

Kohlheb Norbert — Pataki György: *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*

Galli Miklós — Zilahy Gyula: *A tisztább termelés bevezetésének lehetőségei a söriparban*

Bela Györgyi — Valené Kelemen Ágnes — Pataki György: *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*