With the support by the EACEA, The EU Commission, Grant Decision 2013 - 2877 / 001 - 001

The University of Maribor Jean Monnet Centre of Excellence

Working Paper Nr. 10/2015

Pomembni izzivi oskrbe z vodo v Evropski uniji

Prof. dr. Rajko Knez, Jean Monnet Center of Excellence, Univerza v Mariboru Pravna fakulteta
Doc. dr. Aleš Ferčič, Jean Monnet Center of Excellence, Univerza v Mariboru Pravna fakulteta

Februar 2015

Pomembni izzivi oskrbe z vodo v Evropski uniji

Prof. dr. Rajko Knez, Jean Monnet Center of Excellence, Univerza v Mariboru Pravna fakulteta
Doc. dr. Aleš Ferčič, Jean Monnet Center of Excellence, Univerza v Mariboru Pravna fakulteta

Vsebina

1 Uvod 2
2 Poseben pomen vode in značilnosti vodnega sektorja 4
2.1 Voda kot naravna dobrina splošnega pomena 4
2.2 Značilnosti vodnega sektorja 5
2.3 Pravila Evropske unije, ki vplivajo na vodni sektor 8
3 Reformni pritiski in modeli organizacije vodnega sektorja 9
3.1 Reformni pritiski po krepitvi konkurence (in zasebne pobude) v vodnem sektorju in vloga splošnih pravil o konkurenci 10
3.2 Modeli organizacije vodnega sektorja in izbira med njimi 12
4 Sklep 17

1 Uvod

Vprašanj, povezanih z oskrbo pitne vode, je precej več, kot si jih lahko povprečni uporabnik predstavlja. Samoumevnost, da priteče iz pipe pitna voda, je daleč od vrste vprašanj, ki jih je potrebno reševati. Hkrati je dejavnost oskrbe s pitno vodo v marsikateri okoliščini drugačna od dejavnosti drugih javnih služb predvsem zato, ker je voda naravna danost oz. naravna dobrina. Uporabniki pogosto dojemajo oskrbo s pitno vodo kot samoumevno pravico. Zaradi visoke ravni oskrbe s pitno vodo, ki jo dosegamo v EU, je večini uporabnikov tudi tuje varčevanje z vodo. Težav, ki lahko nastanejo pri oskrbi s pitno vodo, se uporabniki običajno zavedajo šele ob sušnih obdobjih, prekinitvah, redukcijah, različnih prepovedih, povezanosti plačila za čiščenje odpadne vode (preko podatka o količini uporabe pitne vode), itd. V zadnjih letih pa so se uporabniki pričeli zavedati tudi, da ni vseeno ali oskrbo s pitno vodo opravlja javni sektor, ali pa zasebnik (pogosto koncesionar). To zavedanje je spodbudil predlog Direktive o koncesijah (več o tem v nadaljevanju), s katerim je EU posebej poudarila, da se lahko tudi pri oskrbi s pitno vodo podeljujejo koncesije (čeravno je dejansko stanje v marsikateri državi članici EU že desetletja takšno, da se koncesije za oskrbo s pitno vodo podeljujejo oz. so že dolgo podeljene). Predlog direktive je v tem delu naletel na močan odpor civilne javnosti in v ospredje so bile postavljene slabe prakse oskrbe s pitno vodo s strani koncesionarjev po vsem svetu. Vseevropska civilna pobuda, da predlog direktive ne sme vsebovati takšne eksplicitne možnosti podeljevanja koncesij za oskrbo s pitno vodo, je dosegla spremembo predloga. Ne glede na to, pa je vprašanje oskrbe s pitno vodo in različnih modelov izvajanja te dejavnosti pustilo pečat. Na eni strani gre za vedno večje zavedanje, da lahko dejanska

brezplačnost naravne dobrine (vode ni potrebno proizvajati) omogoči velike zaslužke koncesionarjem (v tem članku se analizira kdaj je to mogoče), po drugi stran pa se je javnost pričela zavedati, da je oskrba s pitno vodo v Evropski uniji relativno dobra, a to še ne pomeni, da ni povezana s kompleksnimi vprašanji.[1]

Zaradi mestoma dotrajane in mestoma nezadostne vodne infrastrukture, (pre)velike porabe vode in klimatskih sprememb s padavinskim režimom, ki povzroča poplave in suše,[2] lahko predvidevamo, da se niti z bolj racionalno porabo vode ne bo mogoče izogniti znatnim vlaganjem v infrastrukturo. To pomeni še večji stroškovni pritisk, ki je v zadnjem času narasel tudi na račun višjih standardov, vpeljanih za zagotavljanje bolj kakovostne oskrbe z vodo ter sicer šnjega varstva potrošnikov in okolja, prav tako pa ne smemo spregledati drugih obveznosti, ki jih državam nalaga pravo Evropske unije.[3] Ob vsem tem pa smo priča resnim javnofinančnimi neravnotežjem, ki ne bodo odpravljena čez noč. Zaradi pravkar navedenega se vse bolj krepijo ideje o reformi obstoječih sistemov oskrbe z vodo, na primer v smeri (dodatne) privatizacije, liberalizacije ali celo (čiste) komercializacije oskrbe z vodo. Najbrž ni sporno, da je vodni sektor zadnji, kjer bi si človek lahko privoščil nepremišljene ukrepe. Potreben je temeljit premislek o politiki oskrbe z vodo, in sicer tako na ravni Evropske unije, kot na ravni njenih članic oziroma na ravni njenih regionalnih in lokalnih enot;[4] če upoštevamo, da se oskrba z vodo tradicionalno zagotavlja s strani lokalnih oziroma decentraliziranih sistemov.[5] Kompleksnih izzivov na področju oskrbe z vodo seveda ni mogoče reševati samo na lokalni ravni, čeprav, kot že rečeno, v Evropski uniji prevladujejo decentralizirani lokalni vodooskrbni sistemi, vsekakor pa tudi ne brez ustrezne vključitve lokalnih skupnosti.

V tem prispevku želiva osvetliti nekatere pravnoorganizacijske vidike oskrbe z vodo in ponuditi teze, ki bi jih bilo smiselno upoštevati v okviru širše razprave o politiki oskrbe z vodo – kot naravni dobrini. Osrednji problemski sklop prispevka predstavljajo možni modeli organizacije vodnega sektorja,[6]

---

[1] Za podatke o nekaterih relevantnih parametrih gl. npr. Evropska komisija, 2014: 1-4.
Dostop do pitne vode je vsekakor ustrezen javni cilj, vendar dostopa do pitne vode ne smemo jemati kot nekaj samoumevnega. Pitna voda v časih obsežnega onesnaževanja, sicer šnjega netrajnostnega ravnanja in naselitvene razpršenosti ni stabilno stanje, temveč prej labilno stanje, zato je v praksi dostop do pitne vode načeloma pogojen z ustrezno organizirano trajno aktivnostjo. Časi, ko je dejansko veljalo, da voda pade z neba, so žal mimo. Naravni vodni cikel ne zadošča; potrebni so umetni vodooskrbni sistemi. In vendar se zdi, da povprečen evropski potrošnik podcenjuje ali vsaj ne razume dovolj izzivov vodnega sektorja (prim. Molyneux-Hodgson & Balmer, 2014: 517).

[2] Agencija za okolje Anglije in Walesa na primer ocenjuje, da se bo na Otoku do leta 2050 skupni neto pretok rek zmanjšal za 15 %, skrb zbujajoča pa je tudi napoved sušnih poletij. Oboje bo še posebej pereče na območjih, ki so že danes hidrološko problematična. Gl. Cave, 2009: 5.

[3] Več o merodajnih pravilih Evropske unije gl. *infra*, poglavje 2.3.
Naj ob tem spomnimo, da ima v skladu z ustaljeno prakso Sodišča Evropske unije (gl. npr. naslednje zadeve: 6/64, Costa, 1964, ECR 585; 14/86, Walt Wilhelm, 1969, ECR 1; 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 1970, ECR 1125; 106/77, Simmenthal II, 1978, ECR 629; C-213/89, Factortame, 1990, ECR, I-2433; C-189/01, 2003, I-8055; C-234/04, Kapferer, 2006, ECR I-2585; C-392 and 422/04, Arcor, 2006, ECR I-8559; C-119/05, Lucchini, 2007, ECR I-6228) pravo Evropske unije prednost pred (ostalim) pravom držav članic. Več o tem Lenaerts & Van Nuffel, 2011: 754-809; Craig & de Burca, 2011: 256-301.

[4] V prispevku zavestno ne obravnavamo globalne ravni.

[5] Seveda pa bi morali biti v to razpravo ustrezno vključeni še preostali deležniki, pri čemer imava v mislih predvsem posameznike, ki nastopajo v vlogi davkoplačevalcev in potrošnikov, ki bi jim bilo treba v ta namen predhodno zagotoviti objektivne informacije, potrebne za celostno razumevanje problematike.

[6] Pri čemer naj že tukaj izrecno opozoriva, da je Evropska unija glede nekaterih drugih občutljivih sektorjev, kot so komunikacijski, energetski, poštni in transportni, zavrnila univerzalni (one-size-fits-all) pristop in za vsak sektor posebej skrojila regulatorni okvir.

podprti s pripadajočimi javnopolitičnimi cilji in ukrepi Evropske unije in njenih držav članic, seveda z ustreznim upoštevanjem delitev pristojnosti in njihovo izvajanje po Lizbonski pogodbi.[7]

Ker je verodostojno razvrščanje teh modelov možno le glede na vsakokratne javnopolitične cilje, v prispevku kot izhodišče za obravnavo izbranih sistemskih pravnih vprašanj najprej izpostavljava poseben pomen vode in značilnosti vodnega sektorja ter pregled merodajnih pravil Evropske unije, vse to pa naj bi se v praksi ustrezno upoštevalo v okviru vsakokratnega tehtanja oziroma odločanja, kateri od možnih organizacijskih modelov se najbolje prilega vsakokratnim javnopolitičnim ciljem. Za ta namen pa je najprej treba rešiti temeljno vprašanje s politično-filozofskim predznakom, tj., ali naj se voda obravnava kot klasično tržno blago ali kot naravna dobrina splošnega pomena.

2 Poseben pomen vode in značilnosti vodnega sektorja

To poglavje obravnava nekatera temeljna vprašanja v zvezi z vodo oziroma z vodnim sektorjem, ki so naravna podlaga za presojo primernosti posameznih modelov organizacije vodnega sektorja. Najprej je predstavljen poseben pomen vode in njene značilnosti, ki odločilno determinirajo vodni sektor, po obravnavi izbranih značilnosti vodnega sektorja pa sledi še pregled merodajnih pravnih pravil.

2.1 Voda kot naravna dobrina splošnega pomena

Poseben pomen vode za rastlinske in živalske vrste ter posledično za človeka in družbo je nesporen; življenje, kot ga poznamo, brez vode ni mogoče oziroma si ga za zdaj ne znamo niti predstavljati. Voda je vsekakor esencialna za življenje, hkrati pa zanjo nimamo (znanega) adekvatnega substituta,[8] zato jo obravnavava kot naravno dobrino splošnega pomena, pravzaprav kot t. i. *essential good*.[9]

To dejstvo, in seveda tudi nekatere druge posebne značilnosti vode,[10] – sva imela neprestano v mislih, ko sva v kontekstu aktualnih izzivov razmišljala o možnostih organizacije vodnega sektorja.

Seveda pa navedeno še ne pomeni, da so rešitve, uporabljene v drugih sektorjih, popolnoma irelevantne z vidika vodnega sektorja, vsekakor pa se je treba prenašanja rešitev iz enega v drugi sektor v vsakem primeru posebej lotevati s tehtnim premislekom.

[7] Ur. l. EU, št. C 306, 17. december 2007, str. 1.

[8] Logična posledica esencialnega pomena vode je človekova pravica do (neoporečne) vode. Prim. UN Economic and Social Concil, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2003: 120-136; European Commission, 2014: 1-13; Kiefer at all, 2008: 1-330; Juen, 2005: 51-69.

[9] Pojem je podoben *Musgravejemu* pojmu *merit good*; pravzaprav je mišljena njegova skrajna oziroma kvalificirana podvrsta, nujna za življenje v biološkem smislu, podobno kot zrak, ki pa ima še dodatno značilnost, namreč, da ustreza pojmu *public good*, saj posameznikov ni mogoč izključiti od uporabe zraka, hkrati pa uporaba zraka s strani enega ne izključuje ali omejuje drugega, medtem ko je voda kvečjemu *quasi-public good* (prim. Luís-Manso & Finger & Allouche, 2005: 1-2).

[10] Mišljene so značilnosti, ki jih sicer lahko najdemo tudi pri drugih stvareh, vendar se pri njej pojavljajo v svojevrstni kombinaciji. Na primer, pitna voda ni homogen produkt, v naravi kroži sama od sebe (in se čisti; pod določenimi pogoji in v določenem obsegu), reverzibilno prehaja med agregatnimi stanji, mogoče jo je sicer shraniti, vendar je brez ustrezne hrambe relativno hitro pokvarljiva. Ob prej izpostavljenem pomenu za življenje in zdravje, lahko izpostavimo še njen vpliv na ostale sektorje in nasploh gospodarstvo, skratka, pri vodi sami in pri dejavnosti oskrbe z vodo ni primerno zanemariti številnih eksternalij.

Meniva, da bi morala posameznikova potreba po vodi pretehtati njegovo sposobnost plačati zanjo,[11] zato naj se voda ne bi zagotavljala na trgu pod klasičnimi tržnimi zakonitostmi,[12] temveč na način, da se ustrezno zaščiti javni interes v zvezi z njo, tj. z ustrezno javno intervencijo oziroma regulacijo.[13] To pa pomeni, da izmed možnih organizacijskih modelov vodnega sektorja avtomatično odpade tisti, ki predvideva, da naj se zagotavljanje vode v celoti prepusti trgu, kot to na primer velja za čokolado. Ne pomeni pa to *a priori* nesprejemljivosti (dodatne) privatizacije in liberalizacije vodnega sektorja, vendar to seveda velja samo do točke, kjer še ne pride do čiste komercializacije vodnega sektorja. Na abstraktni ravni tako sprejemava razmeroma širok okvir modelov organizacije vodnega sektorja, znotraj njega pa v smislu *first best, second best, etc.* razvrščava modele samo za vsak primer posebej, in sicer na podlagi temeljnega vprašanja, namreč, kateri od potencialnih organizacijskih modelov lahko v konkretnem primeru najbolje uresničuje splošni oziroma javni interes.[14]

2.2 Značilnosti vodnega sektorja

Značilnosti vodnega sektorja morajo biti že po naravi stvari upoštevane pri politiki oskrbe z vodo. Uvodoma naj opozorimo na kombinacijo obstoja naravne dobrine in zagotovljenih odjemalcev, pri čemer pa eno in drugo običajno ni povezano po naravni poti, ampak se doseže z umetno povezavo, tj. z infrastrukturo in njenim upravljanjem (ter z nekaterimi drugimi podpornimi dejavnostmi). V primeru, če imamo na razpolago kakovostno podtalnico, je največji strošek vodna infrastruktura, pravzaprav pa to velja tudi v primerih, ko je treba relativno onesnaženo vodo ustrezno prečistiti. Infrastruktura je torej ključni element,[15] zato je v primerih, kjer je ta že zgrajena in v dobrem stanju, precej težko najti objektivno preverljiv razlog za prenos izvajanja takšne dejavnosti na zasebnike.[16] Kjer je blago naravno dano in kjer so odjemalci praktično vsi prebivalci, je načeloma idealno poslovati. Glavna skrb, kako do blaga in kako dobiti kupca, kar je na splošno ključno vprašanje, tukaj odpade. V takšnih okoliščinah se zdi oskrba z vodo zanimiva za vsakogar, tako za javni kot zasebni sektor. Bolj razumljiv je prenos dejavnosti oziroma vključitev zasebnikov, če so potrebna znatna vlaganja,[17] ki jih javni sektor, kljub navedenemu, objektivno ne zmore, ali kjer vode ni dovolj ali je močno oporečna. V slednjem primeru odpade prvi element, tj., da imamo opravka z vodo kot naravno dano dobrino, ki je ni treba znatno 'obdelati', zato je tukaj vključitev zasebnikov lahko (ne pa nujno) smiselna. To se na primer lahko stori s pomočjo koncesij, kjer pride do prevalitev tveganj na koncesionarja.

---

[11] Tukaj namenoma uporabljava termin sposobnost plačati *(ability to pay)*, ker meniva, da je primernejši od pojma voljnost plačati *(willingness to pay)*, ki se sicer prevladujoče uporablja v ekonomski teoriji.

[12] Čeprav jo nekateri obravnavajo kot klasično tržno oziroma ekonomsko blago, ker je treba angažirati redke ekonomske resurse, da so lahko naravni vodni viri dostopni potrošniku na želen način v smislu kakovosti in oblike ter kraja in časa (OECD, 1987: 18). Iz tega izpeljejo, da naj bi vse stroške, ki nastanejo v zvezi s tem plačali uporabniki, cena pa naj bi se tudi sicer oblikovala po klasičnih tržnih zakonitostih, kar seveda vnaša negotovost za posameznega uporabnika glede kakovosti in oblike ter kraja in časa, to pa po najinem mnenju ni sprejemljivo.

[13] Prim. Opschoor, 2006: 424-426.

[14] Upoštevaje načelo sorazmernosti in druga temeljna (ustavno)pravna načela.

[15] Nekateri v tej zvezi izpostavljajo izstopajoče visok delež ekonomsko ireverzibilnih fiksnih stroškov in nasploh njihovo višino. Gl. npr. Gordon-Walker & Marr, 2002: 31, 34; Gee, 2004: 38; Luís-Manso & Finger & Allouche, 2005: 2; Ménard & Aleksandra, 2011: 5.

[16] Kljub temu nekateri dogmatično izhajajo iz maksime, da je kombinacija zasebne pobude in konkurenčnega trga nujno zmagovalna.

[17] Pri čemer je treba upoštevati, da v praksi lahko takšni projekti pogosto financirajo sami sebe.

Seveda pa je v tem primeru realno treba računati s tem, da si bo povprečen koncesionar z namenom rentabilnega poslovanja in pridobivanja želenega dobička,[18] ne samo želel oblikovati ceno vode, ki bo praviloma višja kot na tistih območjih, kjer je vode dovolj oziroma je precej manj oporečna, temveč bo pogosto skušal zaradi dobička omejiti tudi razpolaganje z individualnimi viri vode, kot so lastne vrtine, zbiralniki deževnice, itd. Ta okoliščina pa nujno odpira nekatera sistemska, pravzaprav temeljna (ustavno)pravna vprašanja, pri rešitvi katerih mora biti vsekakor ustrezno zaščiten javni interes, kar pa je možno le, če imamo zagotovljen vsaj ustrezen zakonodajni okvir ter sposobne regulatorje in koncedente.

Poseben pomen vode se jasno odraža v številnih horizontalnih oziroma multisektorskih predpisih, še bolj pa seveda v številnih predpisih, ki se neposredno nanašajo nanjo oziroma na vodni sektor. Splošni oziroma javni interes se prevladujoče kaže v obveznostih javne službe, ki izhajajo iz načel, kot so enaka obravnava, stalna fizična in cenovna dostopnost, kakovost in siceršnje varstvo potrošnikov. Nesporno je glavni cilj teh predpisov učinkovito upravljanje z vodnimi viri v funkciji, *inter alia*, ustrezne oskrbe z vodo.

Vendar so mnenja o poteh do tega cilja precej različna. Nekateri vodo obravnavajo kot tržno blago in bi oskrbo z njo v celoti prepustili trgu oziroma tržnim mehanizmov,[19] drugi pa temu nasprotujejo, ker menijo, da je vodo treba obravnavati kot socialno kategorijo;[20] tako, da je zaščiten javni interes. Pred obravnavo modelov organizacije vodnega sektorja, ki teoretično omogočajo njegovo uresničitev, želiva izpostaviti nekatere izstopajoče[21] značilnosti vodnega sektorja v članicah Evropske unije.[22]

---

[18] Medtem ko javni izvajalci dejavnosti ne izvajajo primarno zaradi dobička; če pa ga ustvarijo, naj bi ga načeloma vložili nazaj v sistem. Ravno v tem vidijo nekateri glavni razlog za manjšo stroškovno učinkovitost javnih izvajalcev v primerjavi z zasebnimi izvajalci. Vendar naj ob tem spomniva, da je za potrošnika bistvena končna cena vode (njeno neoporečnost pa je itak zmeraj treba doseči), zato je v konkretnem primeru morebitna večja stroškovna učinkovitost zasebnika merodajna le, če preseže njegovo profitno maržo, v nasprotnem primeru je kljub večji stroškovni učinkovitosti zasebnikova končna cena vode višja od cene javnega izvajalca. Hkrati naj izpostaviva, da se ne strinjava z dogmatičnim razmišljanjem, češ da so javni izvajalci nujno manj učinkoviti od zasebnih. Vse je odvisno od konkretnega izvajalca, zato pavšalne ocene niso primerne.

[19] Glavni argument je običajno večja ekonomska učinkovitost, pri čemer že tukaj opozorimo na podkategorije tega koncepta in *trade-off* med njimi. Zagovorniki ideje, da naj se voda obravnava kot ekonomsko blago nadalje izpostavljajo obsežno škodo, ki naj bi nastala zaradi neekonomske obravnave. Menijo, da je ekonomska obravnava vode pot do bolj racionalne uporabe vode ter do ohranjanja in varstva vodnih virov. Gl. npr. pojasnilo k četrtemu načelu t. i. Dublinske izjave o vodi in trajnostnem razvoju (1992).

[20] Kot takšna pa mora biti po njihovem mnenju kakovostna ter fizično in cenovno dostopna za vse, kar v osnovni ni cilj zasebnika, temveč ga je k temu treba šele zavezati in v tej zvezi je pogosto je prisotna skrb glede erozije javnih služb in glede slabe regulacije, ki ne bi brzdala profitne orientacije zasebnikov. Povedano drugače, kjer se na primer vodna oskrba vrši zgolj preko javnih podjetij, ni stalne težnje po iskanju 'lukenj v sistemu', ki naj vodijo k večjemu dobičku, medtem ko se v sistemih, kjer so izvajalci (tudi) zasebniki lahko vsaka pomanjkljivost v regulaciji na tak ali drugačen način izkoristi na škodo uporabnikov oziroma potrošnikov. Ob navedenem je določena skrb prisotna tudi glede redukcije zaposlitev v vodnem sektorju.

[21] S čemer pa ne trdiva, da vodni sektor nima nobenih podobnosti z ostalimi infrastrukturnimi sektorji družbeno esencialnih dobrin. Vodovod in nasploh vodna infrastruktura načeloma gravitira k naravnemu monopolu oziroma monopolističnemu ozkemu grlu, podobno kot na primer velja za komunikacijsko, energetsko in transportno infrastrukturo, zato je realno možna konkurenca za trg, ne pa konkurenca na trgu, poleg tega pa obstaja še več podobnosti.

[22] Prim. Ménard & Aleksandra, v: Finger & Künneke, 2011: 310-327; Gee, 2004: 38-40.

Vodna infrastruktura gravitira k stanju naravnega monopola (stroškovna funkcija je subaditivna) in v kombinaciji z njeno ekonomsko ireverzibilnostjo povzroča t. i. monopolistično ozko grlo.[23] kar predstavlja precej velik regulatorni izziv (sploh ob prevladi vertikalno integriranih sistemov).[24] Nadaljnja značilnost vodnega sektorja je nesorazmerno visok strošek samega prenosa oziroma transporta (pitne) vode na daljše razdalje,[25] kar lahko pojasni prevlado decentraliziranih, lokalnih sistemov. Če se navežemo ravno na slednje, ugotovimo, da v vodnem sektorju deluje največje število podjetij, hkrati pa je prav vsak Evropejec porabnik vode, pri čemer je tukaj po naravi stvari načeloma značilna cenovna neelastičnost povpraševanja po vodi. Na ceno vode vpliva več notranjih in zunanjih dejavnikov, zato ni primerna enostavna primerjava, temveč je potrebna natančna analiza in razčlenitev stroškov, da bi lahko opravili verodostojno *benchmark* presojo[26] in na tej podlagi lažje obvladovali stroške. Naj pa poudariva, da čeprav je v praksi pogost cilj večja (stroškovna) učinkovitost pri oskrbi z vodo, ni hkrati cilj njena večja potrošnja.[27] In končno, v okviru predstavitve značilnosti vodnega sektorja naj izpostaviva še njegov velik vpliv na ostale sektorje.

Posebnosti in nasploh značilnosti vodnega sektorja lahko uporabimo za razlago dosedanjega razvoja, še bolj pomembno pa je razumevanje teh posebnosti v kontekstu razprav o njegovi bodoči organizaciji, kar je tesno povezano z vprašanjem, ali naj se tudi vodni sektor liberalizira po že videnem vzorcu, tj. vzorcu, ki ga je Evropska unija uporabila za sektor energetike, komunikacij in transporta.[28]

Reformne pritiske oziroma gonilno silo sprememb lahko pripišemo kombinaciji več dejavnikov,[29] zlasti uvodoma izpostavljenemu stroškovnemu pritisku in poslovnemu interesu velikih korporacij,[30] seveda pa je določeno težo treba pripisati tudi splošnemu in sektorskemu tehnološkemu napredku. Na ravni držav članic pa je poleg navedenega pomembna splošna težnja po modernizaciji javne uprave oziroma javnega sektorja v smeri večje transparentnosti, specializacije in strokovnosti ter učinkovitosti.[31]

---

[23] Več o samem konceptu monopolističnega ozkega grla in vprašanjih v zvezi z njim gl. v: Ferčič, 2009: 41-48; Höffler & Kranz, 2007: 1-13.

[24] O nekaterih vidikih separacije oziroma vertikalne dezintegracije v vodnem sektorju gl. Garcia & Moreaux & Reynaud, 2007: 791-820.

[25] V literaturi najdemo podatek o desetkratniku glede na prenos električne energije in dvajsetkratniku glede na prenos zemeljskega plina. Gl. Gee, 2004: 38.

[26] Je pa v tej zvezi pravo Evropske unije vpeljalo skupen dejavnik, namreč t. i. načelo povračila stroškov storitev za rabo vode, skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov, povezanimi s škodo ali negativnimi vplivi na vodno okolje, skladno z načelom „plača povzročitelj obremenitve“. Za ta namen bo potrebna ekonomska analiza storitev za rabo vode na podlagi dolgoročnih napovedi ponudbe in povpraševanja po vodi na vodnem območju. 'Polna' cena po eni strani res lahko vpliva na bolj racionalno trošenje vode, vendar je hkrati treba zagotavljati njeno cenovno dostopnost. Seveda pa je načelo povračila stroškov storitev za rabo vode mogoče razlagati tudi kot dejavnik, ki olajšuje prehod na (bolj) tržno naravnano oskrbo z vodo. Podrobno o (možnih) posledicah tega načela gl. npr. Gordon-Walker & Marr, 2002: 39-42.

[27] Na primer za razliko od sektorja komunikacij, kjer se z nižjo ceno želi povečati povpraševanje.

[28] V tej zvezi se pogosto izpostavljajo primerjave s sektorjem energetike. Gl. npr. Stern, 2009, 1-25.

[29] Prim. Allouche & Finger & Luís-Manso, 2008: 227-229.

[30] Zaradi značilnosti naravne danosti vodnih virov in generalnosti uporabnikov (prav vsi ljudje na svetu) so nekatere zasebne korporacije postale zelo velike. Tudi dobički so, kljub investicijam v, zelo veliki, kajti tudi koncesije se podeljujejo za dolgo obdobje in neredko tudi podaljšajo. Kot pojasnjuje Lobina, 2005: 57, so nekatere družbe (ki so prisotne tudi v Sloveniji, SUEZ, Veolia) postale tako močne, da imajo na določenih območjih monopol.

[31] To se med drugim vidi v prehodu od neposrednega k posrednemu upravljanju, v prvi vrsti seveda na javna podjetja, kar omogoča, da se učinkovitost izvajanja dejavnosti lažje primerja s poslovanjem zasebnih podjetij.

2.3 Pravila Evropske unije, ki vplivajo na vodni sektor

Preden se spustimo v obravnavo reformnih pritiskov in organizacijskih modelov, naj ponovimo, da vodni sektor po naravi stvari pravzaprav sodi pod različna področja delovanja Evropske unije.[32] Slednja s svojimi pravili že danes pomembno vpliva nanj,[33] brez da bi izkoriščala ves potencial.[34] Pravila Evropske unije ne urejajo načinov oskrbe z vodo in zanjo ne vzpostavljajo posebnega režima, razen glede njene kakovosti in drugih standardov, ki se tičejo voda;[35] hkrati pa naj jasno poudariva, da ne ureja načina storitev dobave vode, kar pomeni, da je to vprašanje v pristojnosti držav članic. Pravila Evropske unije tudi ne morejo določati temeljnega vprašanja, ali je pitna voda lahko v lastništvu določene osebe ali države,[36] in prav tako ne, ali naj bo neka dejavnost javna služba ali ne. Javno službo oziroma službo splošnega gospodarskega pomena samostojno definirajo države članice, jo pa morajo načeloma izvajati v skladu s pravili Evropske unije, zlasti s pravili o konkurenci.[37]

Z drugimi besedami, državam članicam je na voljo, da se samostojno opredelijo do vprašanja, ali je voda naravna dobrina oziroma naravno javno dobro, ali je lahko v lasti fizičnih oseb ali države, ali je t. i. skupno dobro (*common good*), ki ni v lasti nikogar in je pod enakimi pogoji dostopno vsem, itd. Prav tako je, za zdaj, državam članicam prepuščeno, ali bodo oskrbo s pitno vodo prepustile trgu ali pa bo to ta organizirana kot javna služba. Vendar pa, kolikor se odločijo za prenos izvajanja dejavnosti oskrbe s pitno vodo na zasebni sektor, je potrebno upoštevati pravila javnega naročanja, pravila podeljevanja koncesij, in sploh pravila o konkurenčnosti in transparentnosti postopkov,[38] ter pravila o konkurenci, glede katerih še posebej opozarjava na domet pravil o državnih pomočeh.

---

[32] Člen 4(2) PDEU določa seznam področij, ki sodijo v deljeno pristojnost Evropske unije in držav članic. Vodni sektor obravnavamo skoraj z vidika vseh tam naštetih področij, seveda pa izključno na način, da se upoštevata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti v smislu čl. 5 Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Naj pa glede tega spomniva, da si vse države članice, razen otoških, delijo reke oziroma druge vodne vire, vključno z dežjem, ki dejansko prenaša vodo čez meje, po drugi strani pa seveda ne smemo pozabiti, da na vodo v eni državi članici na primer vpliva tudi onesnažen zrak, ki prečka mejo. Vse to seveda krepi legitimnost skupnih supranacionalnih ukrepov.

[33] Izpostaviva zlasti pravila, ki določajo standarde kakovosti vode in varstva vodnih virov ter nasploh upravljanje s temi viri. Na tem področju so cilji relativno poenoteni, ukrepi pa ostajajo relativno decentralizirani. Prav tako naj tukaj izrecno opozoriva, da pravila ne določajo obvezne organizacije vodnega sektorja oziroma lastninskih vprašanj in strukture, čeprav je po drugi strani res, da pravila o notranjem trgu, vključno s splošnimi pravili o tržni konkurenci, dejansko (lahko) posredno vplivajo na vodni sektor, kot je prikazano v nadaljevanju.
Hkrati izpostaviva znatno nasprotovanje javnosti predlogu Direktive o koncesijah, ki je predvidela možnost podeljevanja koncesij za oskrbo s pitno vodo.

[34] Za razliko od nekaterih drugih infrastrukturnih sektorjev, kot so na primer energetika, transport, komunikacije in poštne storitve, vodni sektor za zdaj še ni podvržen liberalizaciji.

[35] Gl. npr. Direktivo Sveta 98/83/ES z dne 3. novembra 1998 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi, Uradni list L 330, 05/12/1998 str. 32 – 54.

[36] Gl. čl. 345 PDEU.

[37] Gl. čl. 106 PDEU.

[38] Gl. čl. 56 PDEU. Ta določba ureja prosto upravljanje storitev na notranjem trgu, njena interpretacija pa sega celo tako daleč, da je potrebno pri koncesijah ali drugih načinih javno-zasebnega partnerstva, tudi javnega naročanja, upoštevati zgoraj opisana pravila. Čeravno je za svoboščine notranjega trga potreben mednarodni oziroma evropski element, je razlaga uporabe čl. 56 PDEU široka. Namreč, v primeru, da se določena pravica iz javnega sektorja podeli v upravljanje zasebniku brez možnosti poprejšnje konkurence, odprtosti postopka, transparentnosti, potem se šteje da potencialni ponudniki, tudi iz drugih držav članic, o tem sploh imeli možnosti o tem biti obveščeni in se je s tem onemogočil mednarodni oziroma evropski element.

Iz praktičnih razlogov, zlasti pa ker gre za nov vir, naj se tukaj dotakneva *Direktive o koncesijah*.[39] Predlog slednje je določal, da se koncesije podeljujejo za oskrbo z vodo, kar pa ni bila novost. Koncesije za oskrbo z vodo so se lahko podeljevale že prej in tudi če bi bila predlagana rešitev sprejeta, to ne bi bila novost. Direktiva o koncesijah, kot je zdaj sprejeta, tega ne določa več. Ravno obratno, zaradi pritiskov javnosti je zdaj določeno, da se direktiva za oskrbo s pitno vodo ne uporabi.[40] Tako po predlogu, kot po pravilih sprejete direktive, je še vedno na državnih in lokalnih oblasteh, da se povsem samostojno odločijo o tem, ali bodo oskrbo z vodo opravljale v okviru javnih služb ali pa v okviru javno-zasebnega partnerstva, tudi v obliki koncesijskega razmerja. Vendar pa drži, da je bila izrecna navedba podeljevanja koncesij za oskrbo z vodo v predlogu direktive nevsakdanja. Z njo so se, ne glede na zgoraj zapisano, povečale možnosti podeljevanja koncesij za oskrbo z vodo. Omenjeno določbo je bilo namreč mogoče razumeti tudi kot (prikrito) politiko Evropske unije, s katero se podpira prenos oskrbe s pitno vodo na koncesionarje. Lahko si namreč predstavljamo, da bi takšna določba v direktivi pomenila spodbudo za marsikatero lokalno oziroma državno oblast, da se preuranjeno odloči za takšno obliko oskrbe s pitno vodo. Sedaj veljavna ureditev v direktivi o koncesijah to izpušča, pri čemer je predlog vendarle dosegel določen učinek; ta učinek se kaže zlasti v tem, da so se prebivalci v državah članicah Evropske unije, začeli zavedati, kaj pomeni način oskrbe s pitno vodo, analizirati so se pričeli primeri slabih praks koncesijskih razmerij za oskrbo s pitno vodo; v posledici tega je bil vzeta pod drobnogled zavest in vloga organov na lokalni in državni ravni ter na ravni Evropske unije, hkrati pa se je povečalo zavedanje, da gre za pomembno sistemsko vprašanje.

Skratka, iz navedenega lahko izpeljemo, da ostaja precej manevrskega prostora za države in občine, ki lahko na primer odločajo o lastništvu vodne infrastrukture in virih ter vodooskrbnih podjetij,[41] o neposrednem in posrednem izvajanju vodooskrbnih storitev in nasploh o modelu organizacije ter o institucionalni podpori in porazdelitvi pristojnosti, kar pa, kot je že bilo rečeno, nikakor ne pomeni, da lahko prosto oddajajo javna naročila in koncesije, subvencije in druge oblike državne pomoči, *etc.*[42] V nadaljevanju se osredotočamo zlasti na posledice, ki izvirajo iz splošnih pravil o konkurenci.

3 Reformni pritiski in modeli organizacije vodnega sektorja

To poglavje predstavlja jedro prispevka in je zaradi preglednosti razdeljeno na dve podpoglavji. Najprej je obravnavana težnja po krepitvi konkurence v vodnem sektorju in vloga splošnih pravil, zlasti tistih o konkurenci, pri tem, nato pa sledi še obravnava posameznih organizacijskih modelov, ki se uporabljajo v vodnem sektorju in njihova evalvacija.

[39] Direktiva 2014/23/EU EP in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, UL EU L 94/1.
[40] Gl. člen 12 Direktive.
[41] PEU in PDEU skladno s čl. 345 PDEU z ničemer ne posegata v lastninskopravne ureditve v državah članicah.
[42] Prim. Allouche & Finger & Luís-Manso, 2008: 224.

3.1 Reformni pritiski po krepitvi konkurence (in zasebne pobude) v vodnem sektorju in vloga splošnih pravil o konkurenci

Reformni pritiski v tem sektorju gredo v smeri dodatne privatizacije in 'nadzorovane' liberalizacije.[43] Kratko- in srednjeročno je možnih več scenarijev (gl. Allouche & Finger & Luís-Manso, 2008: 229-236), vendar je glede na sedanje stanje, najbolj verjetno, da na ravni Evropske unije za zdaj ne bo posebne zakonodajne aktivnosti, s katero bi se neposredno poseglo v vprašanje privatizacije in liberalizacije,[44] kar pa seveda pomeni, da bodo na uvodoma predstavljene izzive oskrbe z vodo morale v prvi vrsti odgovoriti države članice, ki imajo na načelni ravni pravzaprav na razpolago vse glavne možnosti.[45] Tukaj se ne spuščava v preigravanje vseh možnosti, želiva pa izpostaviti splošna razmišljanja o njih. Ker v zadnjem času prevladuje predvsem dogmatična razprava v smeri prednosti trga in konkurence, zaradi uravnoteženosti poskušava osvetliti nekatere plati, ki so pogosto prezrte ali premalo poudarjene, brez da bi se želela *a priori* vrednostno opredeljevati za en ali drug organizacijski model, saj meniva, da razvrščanje organizacijskih modelov na abstraktni ravni sploh ni možno oziroma primerno.

Vsaka sprememba organizacijskega modela prinaša določene (transakcijske) stroške[46] in tveganja, zato naj spremembe ne bodo namenjene same sebi, temveč naj se zmeraj izpeljejo samo v primeru, če je verodostojna analiza pokazala, da lahko prinesejo korist za potrošnike in nasploh za skupnost. Sorazmerno z odprtostjo trga in šibko oziroma neustrezno regulacijo se krepi moč velikih podjetij, majhna in srednje velika slabijo, pričakujemo pa lahko tudi postopno krepitev zasebne participacije (kot že rečeno, predvsem v pojavni obliki velikih zasebnih podjetij, pogosto tudi multinacionalk). Sorazmerno s prenašanjem dejavnosti oskrbe z vodo na zasebnike, narašča potreba po regulaciji, da bi se lahko učinkovito preprečile neželene posledice, ki jih lahko povzroči kolizija interesov. Pri tem je potrebno paziti, da so pristojnosti jasno porazdeljene med različne organe javne oblasti, prav tako pa je redno treba zagotoviti učinkovit mehanizem reševanja sporov in rezerven scenarij, če zasebnik ne izpolnjuje obveznosti, še bolj pa, če so obveznosti nejasne, trpi pa oskrba z vodo. Ravno to, da so pogodbene obveznosti določene nejasno oziroma nasploh v škodo javnega interesa, je treba preprečiti z učinkovitim preprečevanjem korupcije, hkrati pa tudi s strokovno podporo. Ne sme se namreč zgoditi, če karikirava, da za pogajalsko mizo sedita župan in občinski referent in se pogajata z zasebnikom, ki ga zastopa ekipa visoko specializiranih področnih strokovnjakov. Za te primere se lahko na državni ravni ustanovi ekipa strokovnjakov, ki pomaga pri pogajanjih. Pri modelih, ki temeljijo na konkurenci za trg, velja, da se stopnja te konkurence lahko krepi tako, da se določa relativno kratko pogodbeno obdobje, kar pomeni, da se pogosto vrši tenderska konkurenca,

[43] Zdi se, da (čista) komercializacija nima posebej širokega kroga zagovornikov.
[44] Na tej točki to možnost pozdravljava, saj liberalizacija vodnega sektorja sama po sebi ne sme biti končni cilj, temveč sredstvo, v danih okoliščinah pa bi bil njen neto učinek zelo vprašljiv. Hkrati tukaj opozarjava na občutljivost tematike in različne tradicije, ki bi jih harmonizacija in še bolj unifikacija s ciljem liberalizacije težko ohranila. Veljavna splošna pravila so na tej točki dovolj. O možnih izvedbah liberalizacije gl. npr. Kraemer at al, 2003b: 25-68.
[45] Ohranitev obstoječega sistema ali premik v več oziroma manj tržne konkurence in/ali zasebne participacije. Podrobneje o tem gl. npr. Luís-Manso & Finger & Allouche, 2005: 2-7; Allouche & Finger & Luís-Manso, 2008: 229-236.
[46] Stroške, nastale pred, med in po pogodbenem razmerju, je treba ustrezno upoštevati v ekonomsko učinkovitost zasebnika.

vendar je v tem primeru treba realno računati s tem, da zasebniki ne bodo financirali infrastrukture, kar pa je pogost motiv za organizacijske spremembe.

Ne glede, kateri model bodo države oziroma njihove lokalne skupnosti v konkretnem primeru izbrale, pa načeloma ne bodo mogle mimo obstoječih splošnih pravil Evropske unije, zlasti pravil o konkurenci, ki se uporabijo, če konkretna zadeva lahko vpliva na trgovanje med državami članicami.

Ta pravila so lahko sredstvo za 'mehko' liberalizacijo, če jo razumemo kot krepitev tržne konkurence,[47] saj na primer načeloma prepovedujejo omejevalne koordinacije[48] med vodooskrbnimi podjetji, kar je na primer relevantno z vidika konkurence za trg, da se prepreči koordinirane ponudbe *(bid-rigging)* in nasploh medsebojno izključitev tržne konkurence, kjer je vpeljana konkurenca na vodnem trgu.[49] Prepovedujejo tudi zlorabe prevladujočega položaja,[50] ki običajno izvira iz upravljanja infrastrukture oziroma iz t. i. izključnih oziroma posebnih pravic, ki same po sebi načeloma niso prepovedane, ne smejo pa se podeliti na način, da bi že njihovo izvajanje po sami naravi stvari pomenilo zlorabo, prav tako pa naj se načeloma ne bi dodeljevale za predolgo obdobje, ker se s tem omejuje druge. Naj pa izpostaviva, da je v zadnjih letih Evropska komisija zelo nenaklonjena takšnim pravicam, saj vidimo, da v kontekstu izjem za obveznosti javnih služb redko prestanejo test sorazmernosti.[51] Nadalje pravila o konkurenci prepovedujejo pretirano omejevalne in škodljive tržne koncentracije, ter seveda načeloma prepovedujejo dodeljevanje subvencij in vseh drugih oblik državnih pomoči,[52] ki na primer izvirajo iz tržno neracionalnih ravnanj javnih oblasti pri privatizacijah oziroma prodajah javnih podjetij in drugega javnega premoženja, javnem naročanju in koncesijah, kreditih, poroštvih, zavarovanjih, davčnih ugodnostih, *etc.* Ocenjujeva, da so izmed pravkar navedenega največji izziv za javne oblasti ravno pravila o državnih pomočeh ter pravila o izključnih in posebnih pravicah.

V tej zvezi naj spomniva, da je splošno konkurenčno pravo v zadnjem času v nekaterih sektorjih, ki so bili podvrženi procesu liberalizacije, zlasti pa na primer v sektorju telekomunikacij in energetike, v kontekstu liberalizacije oziroma njenih ciljev glede konkurence izpodrinilo[53] sektorsko zakonodajo, kar samo zase dovolj govori o pomenu in potencialu teh pravil, saj realno lahko posredno povzročijo marsikatero privatizacijo premoženja oziroma spremembo organizacije vodnega sektorja, seveda v smislu krepitve zasebne iniciative, v luči javnofinančnih težav držav in lokalnih skupnosti pa to velja samo še toliko bolj.[54]

---

[47] Več tržne konkurence pa po najinem razumevanju stvari sčasoma vodi v več zasebne participacije.
[48] Pravzaprav so načeloma prepovedani sporazumi, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja; gl. čl. 101 PDEU.
[49] Konkurenca za trg je že danes relativno močno prisotna in pomeni manjši poseg v obstoječe sisteme kot uvajanje konkurence na trgu Več o tipičnih elementih in predpogojih konkurence na trgu v vodnem sektorju gl. Gordon-Walker & Marr, 2002: 45-53.
[50] Gl. čl. 102 PDEU.
[51] Seveda se izjema za obveznosti javne službe oziroma službe splošnega gospodarskega pomena lahko načeloma uporabi za 'ozdravitev' vseh ravnanj, ki so sicer načeloma prepovedana po splošnih pravilih, v kolikor izpolnjujejo stroge pogoje za izjemo. Povedano drugače, vsak sistem uvedbe oziroma krepitve konkurence bi moral vsebovati premislek o posebnem položaju javnih služb.
[52] Gl. čl. 107 (ter 106(2), 108 in 109) PDEU.
Meniva, da bi bilo v praksi najbrž najbolj boleče ravno dosledno izvajanje pravil o državnih pomočeh, predvsem na lokalni ravni. Več o tem gl. Ferčič & Samec, 2014: 267-287.
[53] To seveda ni mišljeno dobesedno, saj posebna sektorska zakonodaja še naprej obstaja in je pomemben del obstoječega sistema, vendar Evropska komisija liberalizacijske cilje pragmatično uresničuje s pomočjo splošnih pravil o konkurenci.
[54] O tipičnih primerih vključitve zasebnega kapitala gl. Gordon-Walker & Marr, 2002: 30.

Načeloma seveda podpirava prizadevanja za večjo ekonomsko učinkovitost v vodnem sektorju,[55] vendar vse dokler to ne gre na škodo drugih ciljev, ki jih je v tem sektorju prav tako treba upoštevati. Povedano drugače, konkurenčna politika je pomembna in lahko pozitivno vpliva na vodni sektor, vendar se ne sme obravnavati kot izoliran sistem, temveč kot del širšega javnopolitičnega sistema, zato je javne cilje treba med seboj ustrezno uskladiti ter razlikovati med služečimi in glavnimi cilji. Prav tako pa je treba računati s tem, da bi najbrž v sedanjem položaju, ko so v Evropski uniji še zmeraj prevladujoči lokalni sistemi oskrbe z vodo, kjer je odgovornost za izvajanje dejavnosti in infrastruktura na občinah ali drugih lokalnih enotah, okrepljeno uvajanje tržne konkurence v izvajanje teh dejavnosti marsikje terjalo reformo javne uprave in upravljanja javnih podjetij.[56]

3.2 Modeli organizacije vodnega sektorja in izbira med njimi

Modeli organizacije vodnega sektorja se na elementarni ravni delijo na javne, zasebne in mešane, ki jih lahko razvrstimo še glede na stopnjo podrejenosti tržnim mehanizmom oziroma konkurenci[57] in glede na stopnjo in način regulacije.

Za razliko od čistih javnih in zasebnih modelov, kjer gre za skrajni in relativno pregledni možnosti, saj javni oziroma zasebni sektor nosi vso odgovornost za izvajanje in s tem povezano tveganje. poznamo še vrsto mešanih modelov,[58] ki se v luči konkurence za trg že danes precej uporabljajo, kratko- in srednjeročno pa se bodo najbrž še bolj, zlasti v smeri proti večji zasebni participaciji. Glede na sedanje okoliščine torej v naslednjih letih ne pričakujeva zasuka proti javnim sistemom, temveč prej v obratni smeri, naj pa poudariva, da to ni nujno prava pot; vse je namreč odvisno od konkretnih okoliščin posameznega primera.

---

[55] Ekonomska učinkovitost še zdaleč ni enoznačen koncept, saj pokriva produkcijsko, alokacijsko in inovacijsko učinkovitost, med katerimi opazimo *trade-off*, načeloma pa je kolizija še večja v razmerju do socialnih, okoljskih in drugih neekonomskih ciljev. V zadnjih letih lahko v luči t. i. bolj ekonomskega pristopa opazimo prevlado ekonomske učinkovitost, vsaj na področju t. i. antitrusta, nekoliko manj pa na področju državnih pomoči, kar gre seveda na škodo ostalih ciljev.

[56] Prim. Gordon-Walker & Marr, 2002: 94.

[57] Pri obravnavi tega problemskega sklopa se težko izognemo pojmom, kot so privatizacija, liberalizacija in (čista) komercializacija, ki še niso docela izčiščeni oziroma se (pre)pogosto uporabljajo nekonsistentno, zato jih zaradi preglednosti na kratko opredeliva, kot sledi neposredno v nadaljevanju.
-Privatizacijo pojmujeva kot vsako obliko prenosa (izvajanja) javne oblasti ali javnopravne dejavnosti ali/in zasebnopravnih pravic, ki poteka v smeri od države oziroma druge oblastne entitete k eni ali več fizičnim osebam oziroma pravnim osebam zasebnega prava, pri čemer glede slednjih opozarjava, da gre lahko za 'pristne' pravne osebe zasebnega prava, v katerih ni nikakršne javne udeležbe, lahko pa za 'nepristne' pravne osebe zasebnega prava, v katerih je prisotna javna udeležba (npr. d.d., v kateri je država družbenik). Glede na to, kaj se prenaša, tj. kaj je predmet privatizacije, razlikujeva med privatizacijo dejavnosti in privatizacijo premoženja, medtem ko v kontekstu statusnih preoblikovanj razlikujeva med organizacijsko oziroma formalno privatizacijo in materialno privatizacijo.
-Liberalizacijo v ožjem smislu pojmujeva kot pro-konkurenčno deregulacijo, tj. redukcijo pravil za obstoj pravnih monopolov in oligopolov, pri čemer je v prvi vrsti mišljena redukcija izključnih in posebnih pravic v smislu čl. 106(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), medtem ko liberalizacijo v širšem smislu pojmujeva kot kombinacijo pro-konkurenčne deregulacije in pro-konkurenčne regulacije, kjer prej omenjeni deregulaciji sledi regulacija, s katero se dejansko omogoča vzpostavitev tržne konkurence na prej 'zaprtih trgih', pri čemer je v prvi vrsti mišljeno zagotavljanje dostopa do omrežja in regulacija omrežnine ter poenoteni standardi (zlasti opreme). Liberalizacija je torej dolgoročen proces preoblikovanja nekonkurenčnih trgov v (bolj) konkurenčne trge.
-(Čisto) komercializacijo pojmujeva kot opustitev določene dejavnosti zasebni pobudi in zakonitostim trga brez ohranitve javnega nadzora (slednje pa ne pomeni, da ni klasičnega oblastnega nadzora v smislu izvajanja pravil davčnega prava, potrošniškega prava ipd.).
Prim. Kraemer at al., 2003a: 14-16.

[58] Prim. Ménard & Aleksandra, v: Finger & Künneke, 2011: 319; Gordon-Walker & Marr, 2002: 54-56; Wackerbauer, 2008: 5.

Mešani model z najnižjo stopnjo zasebne participacije temelji na pogodbi o opravljanju storitev,[59] kjer zasebnik prevzame zgolj opravljanje posameznih storitev, vse ostalo, tj. preostale storitve, lastninsko pravico na infrastrukturi, njeno financiranje in gospodarsko tveganje, pa ostane javno; običajno se sklepa za krajše obdobje, nekje do dveh let.

Pri pogodbi o upravljanju[60] zasebnik v celoti prevzame opravljanje vseh storitev, vendar nič drugega, torej lastninska pravico na infrastrukturi, njeno financiranje in gospodarsko tveganje ostane javno; običajno se sklepa za obdobje treh do pet let.

Pri pogodbi o posebnem zakupu[61] zasebnik poleg vseh storitev prevzame še del gospodarskega tveganja, medtem ko je lastninska pravica na infrastrukturi in njeno financiranje v javno in prav tako del tveganja; običajno se sklepa za obdobje osem do petnajst let.

Pri pogodbi o koncesiji[62] zasebnik nase prevzame vse, razen lastninske pravice na infrastrukturi,[63] ki jo običajno sam financira, zgradi in upravlja, seveda na lastno gospodarsko in finančno tveganje, saj se poplačuje iz obratovanja. Kadar pa zasebnik še dodatno vstopi vsaj še v vlogo solastnika, prevladujoče govorimo o skupnem podjemu;[64] običajno se sklepa za obdobje dvajset do trideset let. Naj še enkrat opozoriva, da v teoriji lahko prihaja do razhajanj v terminologiji oziroma definicijah, načeloma pa razlikujeva med javnim naročilom in koncesijo v smislu prakse Evropske komisije in Sodišča Evropske unije, vključno z novim paketom zakonodaje na tem področju, kjer še naprej velja, da je ključna razmejitev tveganja. Prav tako naj opozoriva, da navedeni modeli ne povedo vsega, predvsem ne o regulaciji. Ali obstaja sektorski regulator? Če ta obstaja, je centralni ali več lokalnih? Kakšna je delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi? Kaj se regulira in kako?

V tem smislu lahko med državami članicami še zdaj opazimo izjemno velike organizacijske razlike. Tako na primer v nemški praksi na področje oskrbe z vodo daleč prevladujejo decentralizirani, lokalni sistemi, kar je najbrž v veliki meri pogojeno že s samo ustavnopravno državno ureditvijo (Nemčija je zvezna država z deželami, ki imajo svojo zakonodajo, kar fragmentira vodne trge), ki so pod (lokalno) javno kontrolo, bodisi neposredno[65] bodisi posredno,[66] pri čemer naj še opozoriva, da je bilo mogoče opaziti veliko število formalnih privatizacij, ki pa z vidika konkurenčnega prava nimajo posebnega učinka, saj se to pravo načeloma uporablja tako za javna kot za zasebna podjetja.

[59] Ang. service contract.
[60] Ang. management contract.
[61] Ang. lease contract.
[62] Ang. concession contract.
[63] Čeprav pravzaprav to niti ni nujno.
[64] Ang. joint venture contract. Vendar v tej zvezi opozorimo na neenotno terminologijo oziroma definicije, kar povzroča zmedo; nekateri namreč tudi še v obravnavanem primeru govorijo o koncesijski pogodbi, nekateri pa celo o javno-zasebnem partnerstvu (s slednjim se ne strinjava, ker ima danes pojem javno-zasebno partnerstvo v večini držav članic Evropske unije širši pomen, pravzaprav bi ga lahko uporabili za (skoraj) vse mešane modele).
[65] Skozi režijske obrate.
[66] Skozi (kapitalske) gospodarske družbe, v katerih imajo lokalne enote prevladujoči vpliv na podlagi kapitalske udeležbe ali drugače.

Vendarle pa te formalne privatizacije, kjer gre za statusna preoblikovanja, niso samo prazna lupina. Namreč, zaradi te t. i. korporatizacije v vodnem sektorju se izvajanje vodooskrbnih storitev po naravi stvari postavi v bolj gospodarske okvire, hkrati pa je mogoča večja preglednost poslovanja in primerljivost med posameznimi izvajalci vodooskrbnih dejavnosti. Seveda pa je bolj ali manj jasno, da navedeno lajša pot k materialni privatizaciji in liberalizaciji.

Nekoliko drugačen razvoj in sedanjih položaj lahko srečamo na primer v Franciji, kjer opazimo, da so močno razširjena javno-zasebna partnerstva in gre torej za znatno udeležbo zasebnikov (precej večjo kot na primer v Nemčiji, hkrati pa na primer precej manjšo kot v Angliji in Walesu), njihovo vključevanje pa je bilo močno pogojeno z javnofinančnim stanjem posameznih oblasti. Prenos izvajanja dejavnosti v zasebno sfero pa seveda terja strožji oziroma drugačen način nadzora, kot v primerih javnih podjetij; ta nadzor se tukaj večinoma vrši na pogodbeni osnovi, ne regulatorni, kar po svoje preseneča, saj to prinaša povečano tveganje, če na terenu ni sposobnih odločevalcev. Seveda pa to veča vlogo regionalnih oziroma lokalnih enot.

V Angliji in Walesu pa je na primer za razliko od prej navedenega prišlo do t. i. popolne privatizacije, medtem ko se javni interes zagotavlja s pomočjo intenzivne centralizacije in posebne regulacije. Pomemben moment, ki ga je tukaj smiselno izpostaviti, je nov Zakon o vodi, sprejet leta 2014, zato je težko napovedovati, kako se bo obnesel v praksi, lahko pa tukaj vsaj na splošno zapiševa, da močno cilja na večjo inovativnosti in prilagajanje potrošniku, da predvideva zamenjave dobaviteljev, kar je po najinem mnenju zelo velik izziv, da predvideva večjo kompatibilnost vodnih sistemov in čezmejno trgovanje s Škotsko, širi pooblastila ekonomskega regulatorja za sektor vode, tj. OFWAT,[67] določa posebna pravila za združitve vodooskrbnih podjetij ipd., vse navedeno pa seveda lajša pot k liberalizaciji in utrjuje (popolno) privatizacijo.

Primerjava različnih modelov pokaže, da ni mogoča enoznačna razvrstitev modelov po učinkovitosti oziroma po primernosti z vidika zagotavljanja splošnega oziroma javnega interesa glede vode. Pogosto stališče, da se učinkovitost sektorja veča sorazmerno s stopnjo vključitve zasebnikov, je empirično težko potrditi in veliko verodostojnih študij je pokazalo, da so lahko javni sistemi prav tako učinkoviti kot zasebni, zlasti če se zagotovi primerno upravljanje in t. i. *yardstick* konkurenco.[68] Je pa v zvezi s konkurenco mogoče zaznati merodajno korelacijo s velikostjo podjetij na trgu.[69] Sorazmerno s stopnjo liberalizacije (in znotraj nje brez ustrezne regulacije) je mogoče zaznati največ koristi za velika podjetja, kar je dejansko dokaj logično že po Darwinu in seveda tudi po Tiroleju, zato je naloga pristojnih javnih oblasti, da zaustavijo pretirano razraščanje podjetij na tisti točki, ko bi njihova nadaljnja rast lahko že slabila trg oziroma servisiranje potrošnikov. Nasploh meniva, da je v vodnem sektorju realna predvsem konkurenca za trg, glede konkurence na trgu pa imava več vprašanj kot odgovorov in, kot rečeno, sektor vode ni primeren za eksperimentiranje.

[67] Upoštevati pa je treba tudi druga telesa, ki vršijo neekomsko regulacijo in inšpekcijski nadzor.
[68] Več o tem konceptu Shleifer, 1985: 319-327.
[69] In prej izpostavljeno zasebno participacijo, ki se po najinem mnenju v pogojih večje konkurence sčasoma poveča.

Ker se torej državam članicam oziroma njihovim lokalnim samoupravnim enotam daje veliko svobode, kako bodo organizirale vodne sektorje, in ker med organizacijskimi modeli ni mogoče *a priori* razvrščanje, ampak je najboljši model mogoče izbrati za vsak primer posebej, upoštevaje zlasti, vendar ne izključno, tradicijo, ustavnopravne norme, položaj lokalne samouprave, vodnih virov in javnofinančnih parametrov, naj vendarle opozorimo na treznost pri odločanju in izogibanje stampedo efektu v smeri (dodatne) privatizacije in (nenadzorovane) liberalizacije, če zanju v konkretnem primeru ni utemeljenega razloga.

Če je določena dejavnost zanimiva za zasebnike oziroma za privatni kapital, potem bi moralo veljati, da je vsaj toliko zanimiva tudi za javno sfero. Velja tudi obratno, namreč, da kolikor neka dejavnost ni zanimiva za zasebno sfero, da se tudi javna sfera realno ne more nadejati prav pozitivnega poslovanja. Z drugimi besedami, če zasebna sfera vidi interes v oskrbi s pitno vodo, bi ga morala tudi javna oblast. Oskrba s pitno vodo bi praviloma morala prinašati finančne koristi. K zgoraj omenjenim značilnostim te dejavnosti (naravno dana dobrina, naravno dana klientela) dodajmo še to, da je tudi pri oblikovanju cene za pitno vodo, precej manevrskega prostora. Trenutno nadomestilo v Republiki Sloveniji je 0,0638 eura za 1000 l vode.[70] Verjetno pa je voda edini produkt, kjer so uporabniki pripravljeni plačat tudi več kot tisočkrat višjo ceno. Tipičen dokaz za to je, da boste za liter ustekleničene vode, recimo kupljene na bencinskem servisu ali pa tudi v trgovini, plačali tisočkrat več, kot je cena za oskrbo s pitno vodo (prav tako na en liter), ki priteče iz vodovodne pipe (pri čemer bo to neredko več kot stane liter bencina). To je na eni strani preprost dokaz, da se ceno vode lahko oblikovati v širokem razponu, po drugi strani pa tudi, da lahko zasebniki s trženjem naravne dobrine pridobivajo velike dobičke. Uporabniki, tako potrošniki kot tudi drugi, velikokrat sploh ne vedo, kakšna je cena vode; morda imajo približno vedenje o tem za ustekleničeno vodo, nikakor pa ne za dobavo pitne vode v gospodarskih subjektih, stanovanjih in hišah. Z drugimi besedami, oskrba s pitno vodo bo, kolikor so naravna danosti ugodne (izviri, ne preveč zahtevno vodovodno omrežje) prinašala dohodke, ki ne bodo samo pokrivali stroške dejavnosti, ampak bodo mnogo višji.

Iz tega razloga poznamo primere, kjer se oblikujejo holdingi, katerih namen je, da določena javna služba, ki ustvarja dobiček, pokriva izgubo druge javne službe oziroma hčerinske družbe, ki ustvarja izgubo. Namreč, določene javne službe ne morejo biti, že po definiciji, tako uspešne, kot oskrba s pitno vodo.[71] Prav tako je v praksi veliko primerov, kjer se oskrba z vodo opravlja skupaj z drugo javno službo, v okviru iste družbe, kot je na primer čiščenje odpadne vode v kombinaciji z dobavo pitne vode. Eden izmed smislov tega je enak kot pri holdingu; to je da ena dejavnost pokriva stroške druge dejavnosti. Zavedava se, da je prečno oziroma navzkrižno subvencioniranje podvrženo določenim omejitvam, ki izvirajo iz pravil Evropske unije, vendar ta pravila v tej zvezi ne določajo absolutne prepovedi, zato ne bi bilo primerno, če bi pri reševanju konkretnih primerov prej navedeno združevanje profitnih in neprofitnih dejavnosti kar *a priori* odpisali.

[70] Sklep o določitvi višine vodnega povračila za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leto 2015, Ur. l. RS, št. 64/2014.
[71] Primer holdinga je npr. holding Ljubljana.

Dejavnost oskrbe s pitno vodo, ki se prepusti zasebniku, ni nujno privatizacija oziroma bo v sistemih, kjer je voda na razpolago, omogočena le tako, da bo šlo za ekonomsko izkoriščanje izvira pitne vode, ne pa tudi za lastninskopravni prenos samega izvira v premoženjskopravno sfero nekega zasebnika. Vendar to ni tako zelo pomembno; tudi, če zasebnik nima lastninske pravice nad izvirom pitne vode, ima pa po drugi strani pravico ta vir izkoriščati, potem formalne lastninske pravice niti ne potrebuje. Z oddajo dejavnosti oskrbe s pitno vodo zasebnikom, funkcionalno dosežemo zelo podoben učinek, kot če bi podelili lastninsko pravico na izviru. S tem se prenese tudi javno pooblastilo na zasebnika, kar pomeni, da bo zasebnik, vsaj v nekaterih pogledih, lahko v praksi deloval kot oblastni organ; kadar se pri prenosu javnega pooblastila in dejavnosti oskrbe s pitno vodo ne določijo tudi pogoji, ki bi ščitili uporabnike na eni strani in vir na drugi strani, lahko pride do situacije, ko bo zasebnik, zasledujoč lastni, zasebni interes, presegel zgolj običajne normative oskrbe s pitno vodo in postavljal svoje oblastne pogoje do uporabnikov in do izvira (beri, ko gre za izvir: »počel« z izvirom drugače, ko bi javni izvajalec[72]). V praksi poznamo primere, ko so koncesionarji zahtevali predplačila, ukinjali vsem dostopne druge vire (črpali iz enega, ostale viri, kjer bi lahko posamezniki prišli do pitne vode pa so prepovedali uporabljati. Na primer prepovedali zbiranje deževnice, zapirali različne krajevne ali mestne (manjše ali večje izvire), itd.). Vse to je vodilo do večje porabe vode, ki so jo koncesionarji dobavljali in s tem večjega zaslužka. Prav tako poznamo primere, kjer so za uporabo vode, zajezitve, itd., povzročili škodo v okolju in naravi, tudi z dovoljenjem koncendentov. In ne smemo pozabiti še nekaj. Kot že rečeno, zasebnik deluje s ciljem ustvariti dobiček, zato bo del končne cene zmeraj vključeval tudi ta element, ustvarjeni dobiček pa se običajno ne bo vrnil v zadevno dejavnost oziroma vsaj ne v želenem obsegu. Morebitna večja stroškovna učinkovitost zasebnika tako ne pomeni nujno nižje cene za potrošnika in skupnost, saj mora biti večja od želenega dobička, da bi potrošnik lahko za vodo plačal nižjo ceno (ob predpostavki enake kakovosti). Če lahko zasebnik res zagotovi nižjo končno ceno, želeno kakovost vode in nasploh ne vsiljuje prej omenjenih 'slabih' praks, je seveda smiselno podpreti oskrbo z vodo po zasebniku, bojiva pa se, da bo ta pogoj v časih javnofinančnih zagat ostal prezrt; da torej doseganje prej navedenega ne bo na prvem mestu in bo v končni fazi vse podrejeno le temu, kdo si bo upal financirati obnovo oziroma širitev omrežja, brez da bi se ustrezno zaščitil javni interes. Meniva, da bi bila to slaba praksa, ki se ji je mogoče izogniti, in hkrati opozarjava na interesno kolizijo, ki jo je treba v vsakem primeru posebej ustrezno obvladovati.

Z drugimi besedami, vsaka koncesija na naravni dobrini, pomeni zasledovanje zasebnega interesa, čeprav je bistvo javne dobrine zasledovanje javnega interesa. Ta trk dveh interesov[73] je lahko nevaren, lahko pa je tudi uspešno rešen (poznamo tudi koncesije, tudi v Sloveniji, kjer ni zaznati, da bi zasebni interes koncesionarjev za oskrbo s pitno vodo prevladal nad javnim interesom). Je pa to v veliki meri odvisno od pogojev, pod katerimi koncendent podeli koncesijo, zato je odgovornost glede tega velika in terja premišljenost, ne hitrosti, predvsem pa ne ideologij, takšnih ali drugačnih. Meniva, da bi temeljno vodilo vendarle moralo biti, da se oskrba s pitno vodo opravlja v okviru javnih služb; če katera javna služba, potem je ravno oskrba s pitno vodo tista javna služba, ki bi v primeru ustreznih

[72] Npr. prekomerno izkoriščanje, opustitev pravil obnavljanja izvira, nepotrebne redukcije ali pa odsotnost redukcij, kadar so potrebne, itd.
[73] Gl. tudi Prasad, 2006: 669-692.

naravnih danosti (dovolj pitne vode za oskrbo) morala predstavljati ne le rentabilno dejavnost, pač pa tudi pomagati drugim javnim službam. Možnost podeljevanja koncesij (tudi po sedanji *Direktivi o koncesijah* je to zgolj možnost, ne pa zahteva) bi morala biti izjema, nikakor ne pravilo. Tudi, če bi prišlo do udeležbe zasebnega kapitala in prenosa javnega pooblastila, pa bi javni sektor oziroma koncendent moral natančno opredeliti pogoje izvajanja te dejavnosti, oblastne pravice koncesionarja, predvsem pa še vedno dopustiti in zagotavljati prost dostop prebivalcev do ostalih virov pitne vode.

Glede na povedano pravzaprav podpirava vse ukrepe, ki gredo v smeri okrepljenega (regulatornega) nadzora in preglednosti, ne glede na to, ali sploh pride do (dodatne) privatizacije in liberalizacije; če pride, pa to velja še toliko bolj.

4 Sklep

Naj opozoriva, da nisva *a priori* proti (dodatni) privatizaciji in liberalizaciji v vodnem sektorju, sva pa iz prej navedenih razlogov jasno opredeljena proti dokaj razširjeni dogmatični maksimi, češ da je kombinacija zasebne participacije in konkurence čudežna formula za vse izzive v vodnem sektorju; lahko je ali pa ne, vse je odvisno od vsakokratnih okoliščin.

Meniva pa, da bi načeloma morala javna sfera v čim večji meri sama poskrbeti za oskrbo z vodo; le izjemoma bi lahko opravičili prenos javnega pooblastila in izvajanja te dejavnosti v zasebno sfero. Naj ponoviva, izhajajoč iz naravnih danosti tako vode, kot tudi široke potrošnje (vsakdo jo potrebuje), širokega manevrskega prostora za določanje cene, kar med drugim lahko povsem realno omogoča, da projekt financira samega sebe, izhajajoč iz možnosti določanje različnih cen glede na uporabo vode (na primer za osebno nujno rabo ali za luksuz, kot so na primer hišni bazeni, ali industrijska raba), možnosti za ekonomsko uspešno dejavnost oskrbe, ne bi smele biti težava tudi ne za javni sektor. Seveda pa je ob navedenem primerno upoštevati tudi nezanemarljive stroške in realna tveganja, kadar oskrbo s pitno vodo zagotavlja zasebnik.[74]

Skratka, oskrba z vodo je mogoča z ali brez zasebnih podjetij, tržnih mehanizmov oziroma konkurence, v vsakem primeru pa, če izhajamo iz njenega posebnega pomena in značilnosti vodnega sektorja, s podporo učinkovitega javnega nadzora in regulacije. Zasebniki niso *a priori* boljši izvajalci. Ni bistveno, kdo izvaja oskrbo z vodo, temveč kako jo izvaja. Tudi če jo izvaja javni izvajalec, je lahko ob dobrem upravljanju in ob normalnih naravnih danosti vodnih virov, to takšna dejavnost, ki bo lažje kot marsikatera druga ustvarjala večje prihodke od odhodkov. Z drugimi besedami, noben sistem opisan zgoraj ne more biti učinkovit sam po sebi. Sfiži se lahko tako javni pristop dejavnosti oskrbe, kot zasebni in obratno – tako javni, kot zasebni pristop oskrbe sta lahko uspešna. A vendarle je pri javni oskrbi manj možnosti, da pride do trka zasebnega interesa na javni dobrini (ki se mora uporabljati v javnem interesu), kot pri modelih, ki temeljijo na pretežni zasebni oskrbi.

[74] Dogajanje v Južni Ameriki naju v tem prepričanju le še dodatno utrjuje.

To je v praksi še posebej pomembno v državah z nizkim socialnim statusom ljudi oziroma revščino, kjer se prevladujoča prisotnost zasebnega sektorja pri oskrbi z vodo pogosto ne izkaže za dobro.[75] Javna dobrina bi se morala primarno uporabljati za vsakokratni splošni oziroma javni interes, zasebni interes pa naj bi bil dopusten samo znotraj tega, torej pravzaprav kot stranski produkt.

Zato, če se oskrba z vodo prepusti zasebniku, mora javni partner pripraviti zelo dober pravni okvir (koncesijski akt in koncesijsko pogodbo), ki bo tako omejeval oziroma nadziral zasebni interes, da ta ne bo razvodenil ali celo izničil javnega interesa. Namreč, če kje, je ravno pri rabi naravnih dobrin smiselno socializirati ekonomijo.[76]

Povzetek

Avtorja obravnavata izzive oskrbe z vodo v Evropski unij, ki se pretežno tičejo lokalnih sistemov. Čeprav ugotavljata, da imajo države veliko avtonomije pri organizaciji in izvajanju oskrbe z vodo, opozarjata na pomen splošnih pravil Evropske unije, zlasti o konkurenci, ki jih je mogoče uporabiti kot sredstvo 'mehke' liberalizacije (in privatizacije). V prispevku izpostavljata kompleksna vprašanja javne politike oskrbe z vodo, za katere pa menita, da jih ni primerno reševati brez upoštevanja posebnega pomena vode in značilnosti vodnega sektorja, ki se precej razlikuje od nekaterih sektorjev, ki so se predvsem pod vplivom prava Evropske unije že pred časom podvrgli procesu liberalizacije. Jedro prispevka je pregled oziroma osvetlitev tipičnih modelov organizacije vodnega sektorja. Pri tem ugotavljata, da ima vsak model prednosti in slabosti, zato odklanjata njihovo dogmatično razvrščanje že na sami abstraktni ravni in se zavzemata za njihovo objektivno *case-by-case* razvrščanje. Ker pa avtorja menita, da danes tudi v razpravah o reševanju izzivov v vodnem sektorju prevladuje dogmatično favoriziranje zasebne participacije in tržne konkurence, ne razpravljata o njunih prednostih, saj so te dovolj upoštevane v aktualnih razpravah, pač pa se omejujeta na njune stroške in tveganja, ki v teh razpravah pogosto ostajajo prezrte oziroma vsaj ne dovolj poudarjene.

[75] Gl. tudi Prasad, 2006: 688, Lobina, 2005: 55-87.
[76] Gl. Rizman, 2015: 5.