

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ-ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΑΘΗΝΩΝ ΝΟΜΙΚΟΣ  
ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ  
ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ  
ΜΠΟΥΜΠΟΥΛΙΝΑΣ 9-11 (2<sup>ος</sup> όροφος) ΑΘΗΝΑ  
ΤΗΛ:210-8259140-1-FAX: 210-8259235  
ΚΙΝ:6977506705  
E-mail: pzygouris@gmail.com

## ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ

*Επί του προς την Ε.Δ.Ε.Υ.Α. με  
αριθμ.πρωτ.εισ. 1739/21-9-2011  
ερωτήματος*

Ερωτάται από τη Δ.Ε.Υ.Α. εάν πρέπει να ισχύσει το ειδικό τέλος 80% σε όλο το νησί και ειδικότερα αν η Διοίκηση της ΔΕΥΑ έχει τη δυνατότητα να επιβάλει με απόφαση Δ.Σ. διαφορετική τιμολογιακή πολιτική για κάθε περιοχή ή αν έχει τη δυνατότητα να επιβάλει ενιαίο τιμολόγιο 40% για όλο το νησί.

Ως προς το ανωτέρω ερώτημα η γνώμη μας είναι η εξής:

Οι διατάξεις του νόμου 1069/1980 που διέπει τις ΔΕΥΑ οι οποίες αφορούν στο ειδικό τέλος ύδρευσης 80%, προκειμένου να γίνει συστηματική ερμηνεία του νόμου όσον αφορά το εν λόγω τέλος, είναι οι κάτωθι αναφερόμενες:

**Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1069/80, οι ΔΕΥΑ είναι αρμόδιες για την μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση, διοίκηση και λειτουργία των δικτύων υδρεύσεως και αποχετεύσεως ακαθάρτων**

και όμβριων υδάτων, ως και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητάς τους, ενώ σύμφωνα με το **άρθρο 5 παρ. 2 (γ) το Διοικητικό Συμβούλιο της επιχείρησης ψηφίζει το ετήσιο πρόγραμμα των έργων κατασκευής, συμπλήρωσης και συντήρησης του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης των έργων κατασκευής, συμπλήρωσης και συντήρησης των δικτύων των δραστηριοτήτων, οι οποίες περιλαμβάνονται στους σκοπούς της επιχείρησης σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 2 του Ν. 1069/1980.**

Στη συνέχεια, το κρίσιμο **άρθρο 10 παρ. 1** ορίζει ότι στους πόρους της επιχείρησης συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, το ειδικό τέλος για τη μελέτη και κατασκευή έργων ύδρευσης και αποχέτευσης (πρόσθετο ειδικό τέλος 80%) και η αξία του καταναλισκομένου ύδατος (βασικό τέλος ύδρευσης). Στην **παρ. 2** δε του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι οι πόροι της επιχείρησης που προέρχονται από το πρόσθετο ειδικό τέλος 80% χρησιμοποιούνται αποκλειστικώς για τη μελέτη, κατασκευή, ανακατασκευή ή επέκταση υδρεύσεως και αποχετεύσεως ή την εξόφληση έργων τοκοχρεωλυσίων εκ δανείων.

Το κρίσιμο, επίσης, **άρθρο 11** αναφέρει ότι **επιβάλλεται υπέρ των ΔΕΥΑ προς τον σκοπό μελέτης, κατασκευής ή επεκτάσεως έργων υδρεύσεως και αποχετεύσεως πρόσθετο ειδικό τέλος υπολογιζόμενο σε ποσοστό 80% επί της αξίας του καταναλισκομένου ύδατος, το οποίο βεβαιώνεται και εισπράττεται από την επιχείρηση κατά τα οριζόμενα από τον κανονισμό λειτουργίας και διαχειρίσεως αυτής.**

Περαιτέρω, το **άρθρο 23 στην παρ. 3** αυτού ορίζει ότι **με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης που εγκρίνεται από το**

δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο του δήμου ή κοινότητας στον οποίο ανήκει η επιχείρηση **καθορίζονται** όλα τα σχετικά με τη λειτουργία του δικτύου υδρεύσεως και **ιδίως ο τρόπος του καθορισμού κάθε φορά της τιμής του ύδατος**, της διανομής αυτού, τα σχετικά με τη διαδικασία σύνδεσης με το δίκτυο υδρεύσεως, τη διακοπή των συνδέσεων, την εγγύηση χρήσεως υδρομετρητών, τις διακλαδώσεις του δικτύου, **τα υπόχρεα για σύνδεση ακίνητα, οι υπόχρεοι καταβολής των τελών υδρεύσεως πάσης φύσεως και οι υποχρεώσεις τους**, καθώς και οι αντίστοιχες από αυτά κυρώσεις και γενικά κάθε λεπτομέρεια για τη λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση των έργων ύδρευσης της επιχείρησης.

Επιπλέον, σύμφωνα με το **άρθρο 25 παρ. 2**, **τα εκ των τελών των υπηρεσιών υδρεύσεως και αποχετεύσεως έσοδα πρέπει υποχρεωτικώς να καλύπτουν** τις αναγκαίες δαπάνες προσωπικού, λειτουργίας και συντηρήσεως των δικτύων, αποσβέσεις παγίων εγκαταστάσεων και τοκοχρεώλυσιων συναφθέντων δανείων.

Σύμφωνα δε με το **άρθρο 26**, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου, η οποία εγκρίνεται από το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, μπορεί: **α. να καθορίζεται ειδικό τιμολόγιο ύδρευσης και αποχέτευσης για τους κατοίκους των δήμων ή κοινοτήτων ή συνοικισμών αυτών που μετέχουν στην επιχείρηση οι οποίοι εξυπηρετούνται με δικό τους δίκτυο ανεξάρτητο από το ενιαίο δίκτυο της επιχείρησης και β. να θεσπίζονται διαφορετικά τιμολόγια κατά περιοχές ανάλογα με τα εκτελούμενα έργα ή με το κόστος λειτουργίας των εγκαταστάσεων της περιοχής.**

Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι επιβάλλονται από τις ΔΕΥΑ δύο τέλη: το βασικό τέλος ύδρευσης (αξία καταναλισκομένου ύδατος) και το πρόσθετο ειδικό τέλος 80%. Για τον ορθό και νόμιμο χαρακτηρισμό τους αλλά και για τη νόμιμη είσπραξή τους ως τελών, θα πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις που έχουν τεθεί για τα τέλη από τη νομολογία, δεδομένου ότι η εννοιολογική διάκριση του τέλους από οποιαδήποτε άλλη χρηματική παροχή (π.χ. από το φόρο) στηρίζεται στην επιβολή του βάσει της αρχής της ανταποδοτικότητας.

Ειδικότερα, τα ανταποδοτικά τέλη είναι χρηματικές επιβαρύνσεις οι οποίες επιβάλλονται ως τέτοιες διότι συνδέονται με την παροχή ειδικής ωφέλειας στον υπόχρεο, δηλαδή την απόλαυση δημόσιας υπηρεσίας ή δημοσίου πράγματος. Αναγκαίο στοιχείο, επομένως, για την έννοια του ανταποδοτικού τέλους είναι η παροχή υπηρεσίας εκ μέρους του δημοσίου φορέα, ως αντιπαροχή της οποίας εισπράττεται το τέλος. Αυτό διέπεται από την αρχή της αντιστοιχίας μεταξύ υποχρέωσης και παροχής, δηλαδή ανάμεσα στο κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας και το τέλος πρέπει να υπάρχει αναλογία. Η αναλογία αυτή δεν απαιτείται να εκφράζεται με την απόλυτη ισοσκελίση των δύο κονδυλίων αλλά με μία κατά προσέγγιση αναλογική σχέση η οποία υπόκειται στις διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη των προβλέψεων (βλ. Ι.Δ. Αναστόπουλος – Θ. Π. Φορτσάκης, Φορολογικό δίκαιο γ' έκδοση, 2008, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα).

Όπως έχει κριθεί από τη νομολογία (περίπτωση των τελών καθαριότητας), «Επειδή από τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 25/1975, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του ν. 429/1976 και στη συνέχεια με το άρθρο 5 του ν. 1080/1980, προκύπτει ότι τα τέλη καθαριότητας,

*που αποτελούν τη βάση για τον καθορισμό των τελών φωτισμού, είναι ανταποδοτικά, δεδομένου ότι επιβάλλονται για την αντιμετώπιση των δαπανών οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών καθαριότητας του οικείου Δήμου ή Κοινότητας και κατά συνέπεια η σχετική απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, για τον καθορισμό των, κατά κατηγορίες υποχρέων, συντελεστών αυτών, πρέπει να αποβλέπει στην πραγματοποίηση εσόδων κατά βάση αναλόγων προς τα προβλεπόμενα αντίστοιχα έξοδα· η αναλογία ωστόσο αυτή εκφράζεται όχι με την απόλυτη ισοσκέλιση των δύο κονδυλίων (εσόδων – εξόδων), αλλά, με μία κατά προσέγγιση αναλογική μεταξύ τους σχέση, που αναγκαία υπόκειται και στις διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη των προβλέψεων.*

*Για να διαπιστωθεί όμως, η παραπάνω αναλογική σχέση μεταξύ των κονδυλίων εσόδων και εξόδων της υπηρεσίας καθαριότητας, πρέπει, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, με την οποία και μόνο είναι συνταγματικά ανεκτές (άρθρα 78 παρ. 4 και 43 παρ. 2 του Συντάγματος), στο μεν σκέλος των εσόδων να παρατίθενται συγκεκριμένα στοιχεία ως προς το πραγματικό, εν όψει πάντως επίκαιρων διαπιστώσεων, με βάση τις ισχύουσες συναφείς διατάξεις, εμβαδό των χώρων, επί των οποίων υπολογίζεται ο συντελεστής, κατά κατηγορίες και συνολικά, ώστε το προβλεπόμενο έσοδο να ανταποκρίνεται με τη μεγαλύτερη δυνατή προσέγγιση στις κρατούσες συνθήκες, κατά το χρόνο λήψεως της αποφάσεως για τον καθορισμό των συντελεστών των τελών, στο δε σκέλος των εξόδων, να αναφέρονται ακριβή στοιχεία σχετικά με τις αναγκαίες για την οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας καθαριότητα δαπάνες, ώστε να απεικονίζονται αναλυτικά τα ακριβή ποσά, που είναι απαραίτητα για την κάλυψη αυτών κατά το χρόνο λήψεως της παραπάνω αποφάσεως του Δημοτικού ή Κοινοτικού*

*Συμβουλίου, καθώς και οι κατά προσέγγιση προβλεπόμενες αυξήσεις των δαπανών μέσα στη χρονική περίοδο που αφορούν τα τέλη καθαριότητας.*

*Σε διαφορετική περίπτωση δηλ. εάν στην απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου δεν περιλαμβάνεται διαπίστωση για την επικαιρότητα των παραπάνω στοιχείων που έχουν ληφθεί υπ' όψη για τον υπολογισμό των εμβαδών, βάσει των οποίων έγινε ο καθορισμός των συντελεστών και των εσόδων, ούτε συγκεκριμένα κονδύλια για τις αναγκαίες δαπάνες, η απόφαση αυτή του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου θεωρείται πλημμελώς αιτιολογημένη και δεν μπορεί να εύρει νόμιμο έρεισμα στις παραπάνω εξουσιοδοτικές διατάξεις» (ΣτΕ 3850/1985, 3263/1982, 981/1992).*

Όπως έχει κριθεί περαιτέρω, προκειμένου να τηρείται η αρχή της ανταποδοτικότητας και να διατηρείται η φύση της επιβάρυνσης ως τέλους, είναι αναγκαίο **τα ωφελούμενα και άρα και βαρυνόμενα πρόσωπα να ορίζονται ειδικώς και επομένως από την πράξη επιβολής της οικονομικής επιβάρυνσης ο κύκλος των προσώπων που ωφελούνται να μην παρίσταται αόριστος.**

Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογία «*Τα πιο πάνω έργα, για τη χρηματοδότηση των οποίων επιβάλλεται το επίδικο τέλος, ανεξάρτητα από τις ανάγκες που υπαγόρευσαν την εκτέλεσή τους, ωφελούν, πάντως, από τη φύση τους, αόριστο κύκλο προσώπων και όχι ειδικώς τις βαρυνόμενες με το τέλος κατηγορίες υποχρέων στις οποίες ανήκει και η αναιρεσίβλητη εταιρεία. Με το δεδομένο αυτό, το επίδικο τέλος, αφού δεν αντικρίζει ειδική αντιπαροχή προς τους βαρυνόμενους με αυτό, δεν έχει ανταποδοτικό γι' αυτούς χαρακτήρα και, συνεπώς, η 73/1999 κανονιστική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του αναιρεσείοντος Δήμου Ψυχικού*

*δεν μπορεί να βρει έρεισμα στη μνημονευμένη διάταξη της παρ. 14 του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989, η οποία αναφέρεται στην επιβολή ανταποδοτικών βαρών» (ΣτΕ 1717-1718/2003, 2203/2003, 684/2005, 3323/2006, 1408/08).*

**Σημειωτέον ότι είναι δυνατή η επιβολή τέλους και στην περίπτωση που ο βαρυνόμενος με το τέλος δεν κάνει ad hoc χρήση της συγκεκριμένης υπηρεσίας για την οποία έχει επιβληθεί το τέλος αλλά αρκεί το έσοδο από το τέλος να διασφαλίζει την ετοιμότητα του φορέα προς παροχή της υπηρεσίας.**

Συναφώς, έχει κριθεί από τη νομολογία (περίπτωση επιβολής τέλους υπέρ του Ε.Ο.Φ.) ότι *«Κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά εις την νομολογίαν και την δημοσιονομικήν θεωρίαν, φόρος μεν είναι η χάριν των κρατικών εν γένει σκοπών και άνευ ειδικής αντιπαροχής επιβαλλομένη εις τους πολίτας αναγκαστική παροχή, το ανταποδοτικόν δε τέλος αποτελεί μεν και τούτο αναγκαστικήν παροχήν αυτών, καταβαλλομένην όμως έναντι ειδικής αντιπαροχής: ήτοι έναντι ειδικώς προς αυτούς παρεχομένης δημοσίας υπηρεσίας, προς την οποίαν ευρίσκεται ούτω εις σχέσιν αντιστοιχίας, άτε αποσκοπούσα εις την κάλυψιν του κόστους της υπηρεσίας. Υπό την έννοιαν ταύτην το ανταποδοτικόν τέλος διακρίνεται όχι μόνον από τον φόρον αλλά και από το απλούν αντίτιμον άλλων υπηρεσιών παρεχομένων υπό του κράτους ή δημοσίων φορέων υπό τους αυτούς ακριβώς όρους με τους ιδιωτικούς φορείς (ως λ.χ. το κόμιστρον δημοσίου μεταφορικού μέσου, το δικαίωμα εισόδου εις κρατικόν θέατρον κλπ.).*

*Διότι η αντιστοιχούσα εις το ανταποδοτικόν τέλος ειδική αντιπαροχή του κράτους ή άλλου δημοσίου φορέως αποτελεί εν τελευταία αναλύσει παροχήν δημοσίας υπηρεσίας, ήτοι υπηρεσίας παρεχομένης προεχόντως*

*χάριν δημοσίου σκοπού (ως λ.χ. της δημοσίας υγείας εις την περίπτωσιν του δημοτικού τέλους απορριμμάτων ή του τέλους υδρεύσεως κ.ο.), διά της οποίας, όμως, εξυπηρετούνται ταυτοχρόνως και ατομικώς οι χρήσται αυτής, οι οποίοι φέρουν ούτω το βάρος των δαπανών της.*

***Ένεκα δε ακριβώς του δημοσίου τούτου χαρακτήρος της ειδικής αντιπαροχής του κράτους η υποχρέωσις καταβολής του ανταποδοτικού τέλους δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκην ούτε την πραγματικήν χρησιμοποίησιν της δημοσίας υπηρεσίας εν τη συγκεκριμένη περιπτώσει, ούτω την ακριβή αντιστοιχίαν μεταξύ ύψους τέλους και κόστους παρεχομένης υπηρεσίας, αρκούσης απλώς της δυνατότητος (ετοιμότητος) παροχής της υπηρεσίας και της κατ' αρχήν καλύψεως των δαπανών αυτής διά του υπό των χρηστών καταβαλλομένου τέλους» (ΣτΕ 649/1981).***

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη νομολογία «*Το προβλεπόμενο από την εξουσιοδοτική διάταξη της περιπτώσεως α' της παραγράφου 1 του άρθρου 48 του ν. 2519/1997, ειδικό τέλος, το οποίο προκαταβάλλεται από όσους, εκτός άλλων, ζητούν πιστοποιητικά ή βεβαιώσεις νόμιμης παρασκευής ή κυκλοφορίας καλλυντικών καθώς και βεβαιώσεις ότι έχουν άδεια παραγωγής ή συσκευασίας τους ή θέτουν σε κυκλοφορία καλλυντικά προϊόντα, έχει τον χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους και όχι φόρου, καθ' όσον επιβάλλεται ως αντάλλαγμα της ειδικής υπηρεσίας που παρέχεται από τον Ε.Ο.Φ. προς τις επιχειρήσεις που διαθέτουν στην αγορά καλλυντικά προϊόντα, η οποία συνίσταται στην ετοιμότητα των υπηρεσιών τού εν λόγω οργανισμού να προβαίνουν, καθ' όλη τη διάρκεια της κυκλοφορίας των καλλυντικών, σε υπεύθυνο έλεγχο, από τον οποίο προκύπτει ως ωφέλεια για τις εν λόγω επιχειρήσεις, η διευκόλυνση της*



*κυκλοφορίας των προϊόντων τους ως εμπορευσίμων ειδών» (ΣτΕ 2823/2007, βλ. και Α.Ε.Δ. 5/1984).*

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι για τη νομιμότητα επιβολής οποιουδήποτε τέλους πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, ήτοι **α) το τέλος να επιβάλλεται για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων δαπανών του φορέα για την παροχή συγκεκριμένης και επαρκώς προσδιορισμένης υπηρεσίας β) να υφίσταται όχι μεν απόλυτη ισοσκελίση των δύο κονδυλίων (εσόδων – εξόδων), αλλά, μία κατά προσέγγιση αναλογική μεταξύ τους σχέση, που αναγκαία υπόκειται και στις διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη των προβλέψεων ενώ είναι απαραίτητο γ) να προσδιορίζεται και να ωφελείται από την παροχή της υπηρεσίας συγκεκριμένος και όχι αόριστος κύκλος προσώπων και μάλιστα ανεξάρτητα αν η ωφέλεια είναι πραγματική ή παρέχεται εν δυνάμει (ετοιμότητα του φορέα προς παροχή της υπηρεσίας).**

Πιο συγκεκριμένα, σε σχέση με τα τέλη ύδρευσης το Υπουργείο Εσωτερικών έχει εκδόσει μία κρίσιμης εφαρμογής εν προκειμένω εγκύκλιο, λαμβάνοντας υπόψη σχετικό έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη (υπ' αριθ. 11366.08.5/22-3-2010). Η υπ' αριθμ. 16/16898/19.08.2010 προαναφερόμενη εγκύκλιος αναφέρει τα κάτωθι: *«1. Τα τέλη και δικαιώματα ύδρευσης που επιβάλλονται από τους ΟΤΑ έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα, στοιχείο που θα πρέπει να προκύπτει από τις αποφάσεις των Δημοτικών / Κοινοτικών Συμβουλίων, ώστε η επιβάρυνση των υπόχρεων να είναι ανάλογη προς το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών (σχετικές οι υπ' αριθμ. 2/2077-2005 και 1/605-2007 εγκυκλιοί μας για την επιβολή ανταποδοτικών τελών από τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού). Τα εν λόγω τέλη και δικαιώματα*

*επιβάλλονται για την κάλυψη πάσης φύσεως λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών που απαιτούνται για την παροχή της υπηρεσίας ύδρευσης.*

- Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 2, του άρθρου 19 του από 24-9/20-10/1958 Β.Δ/τος σε συνδυασμό με το άρθρο 17 του ν. 1080/1980, **πέραν του τέλους ύδρευσης (δηλαδή της αξίας κατανάλωσης ύδατος), επιβάλλονται από τους ΟΤΑ και δικαιώματα στις περιπτώσεις που προβλέπεται δαπάνη για την εξυπηρέτηση της ύδρευσης σε προσωπικό ή έργα (π.χ δαπάνη κατασκευής, επέκτασης και συντήρησης δικτύου, αντικατάσταση υδρομέτρων).** Το ύψος αυτών πρέπει να καθορίζεται με γνώμονα τη διασφάλιση της ανταποδοτικότητας, η οποία μεταξύ άλλων συνίσταται σε μια κατά προσέγγιση αναλογική σχέση μεταξύ των εσόδων και των εξόδων.

- Τα έσοδα εκ των τελών ύδρευσης και αποχέτευσης που επιβάλλονται από τις ΔΕΥΑ κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 10 του ν.1069/1980 **(με εξαίρεση το πρόσθετο ειδικό τέλος της περ. α)** πρέπει να καλύπτουν τις δαπάνες του προσωπικού, τις δαπάνες που σχετίζονται με τη λειτουργία και τη συντήρηση του δικτύου, τα τοκοχρεωλύσια σχετικών συναφθέντων δανείων και τις αποσβέσεις των παγίων εγκαταστάσεων και (άρθρο 25, παρ 2 του ν.1069/1980).

**Αντίστοιχα τα έσοδα από το πρόσθετο ειδικό τέλος (περ.α. του άρθρου 10)** που επιβάλλεται υπέρ των Δ.Ε.Υ.Α για τη μελέτη και κατασκευή των έργων ύδρευσης και αποχέτευσης και επί επέκτασης της περιοχής αρμοδιότητας της επιχείρησης, διατίθενται αποκλειστικά για τη μελέτη, κατασκευή, ανακατασκευή ή επέκταση της ύδρευσης και αποχέτευσης ή την εξόφληση τοκοχρεωλυσίων εκ δανείων συναφθέντων για την εκτέλεση

έργων (παρ. 1 και 2 του άρθρου 10 και παρ.1 του άρθρου 11 του ν. 1069/1980). Το ειδικό τέλος υπολογίζεται σε ποσοστό 80% επί της αξίας του καταναλισκομένου ύδατος, δηλαδή επί της πραγματικής κατανάλωσης νερού (και όχι επί πλασματικής, οριζόμενης ως ελάχιστης / πάγιας κατανάλωσης νερού).

- Η επιβολή παγίου τέλους κατανάλωσης ύδατος, το οποίο σε πολλές περιπτώσεις καθορίζεται ως “τέλος ελάχιστης κατανάλωσης” δεν βρίσκει έρεισμα στις σχετικές, περί ύδρευσης, διατάξεις και στην αρχή της ανταποδοτικότητας, καθότι οι δημότες υποχρεούνται να καταβάλλουν ένα συγκεκριμένο ποσό ανεξάρτητα από την ποσότητα νερού που καταναλώθηκε από αυτούς. Το γεγονός αντίστοιχα ότι στις περιπτώσεις μηδενικής κατανάλωσης ύδατος δεν μπορεί να χρεωθεί το ειδικό τέλος 80%, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, υπολογίζεται, επί της αξίας της πραγματικής κατανάλωσης του νερού δεν συνιστά επιχείρημα για την επιβολή του, δεδομένου ότι περιορισμένη κατανάλωση ύδατος συσχετίζεται με αντίστοιχη περιορισμένη χρήση του δικτύου και κατά συνέπεια δικαιολογείται “μειωμένη συμμετοχή” στις αντίστοιχες δαπάνες.

**2. Η καθιέρωση κλιμακωτού τιμολογίου ύδρευσης, δεν αντιβαίνει στην αρχή της ανταποδοτικότητας, αφού η διαβάθμιση του κόστους αναλόγως προς το βαθμό χρήσης της υπηρεσίας είναι στοιχείο της ανταποδοτικής φύσης της και μπορεί να εφαρμοσθεί υπό το πρίσμα και της παροχής κινήτρου για εξοικονόμηση και συνετή χρήση του νερού.**

3. Η εγγραφή ή μη στο δημοτολόγιο των υπόχρεων δεν μπορεί να συνιστά κριτήριο ως προς τον τρόπο χρέωσης των τελών ύδρευσης από τις ΔΕΥΑ ή από τους Ο.Τ.Α (π.χ. δημότες αγρότες και μόνιμοι κάτοικοι ή μη, δημότες μόνιμοι κάτοικοι ή μη, δημότες πολύτεκνοι). Το είδος της κατοικίας

(μόνιμη ή μη) ως κριτήριο χρέωσης δε συνάδει με τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία, δεδομένου ότι ο όγκος κατανάλωσης νερού προκύπτει από τις μετρήσεις του υδρομέτρου για κάθε είδος κατοικίας και κατά τα λοιπά το κριτήριο αυτό αντιβαίνει στην αρχή της ανταποδοτικότητας και της χρηστής διοίκησης καθότι συνιστά διακριτική μεταχείριση των πολιτών.

**Ως προς την «ειδική τιμολόγηση», από τις ισχύουσες διατάξεις προκύπτουν τα εξής :**

**α)** Οι ΟΤΑ, με απόφαση του οικείου Συμβουλίου που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του αριθμού των μελών του δύνανται να θεσπίσουν **μειωμένο τιμολόγιο ύδρευσης και αποχέτευσης μέχρι το 50% ή και απαλλαγή από τα τέλη για τους απόρους, τα άτομα με αναπηρίες και τους πολύτεκνους**, όπως η ιδιότητά τους οριοθετείται αντίστοιχα από την κείμενη νομοθεσία (άρθρο 202, παρ.3 του ν.3463/2006).

**β)** Ειδικά για τις **πολύτεκνες οικογένειες**, με τη διάταξη της παρ. 4, του άρθρου 18 του ν. 2946/2001 (224 Α') παρέχεται η δυνατότητα στα Δ.Σ. των Δ.Ε.Υ.Α., με απόφασή τους, να καθορίσουν **ειδικό μειωμένο τιμολόγιο ύδρευσης**, χωρίς να τίθεται όριο ως προς τη μείωση.

**γ)** Στο πλαίσιο της αρχής της ανταποδοτικότητας, με τις διατάξεις των άρθρων 25 και 26 του ν. 1069/80, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 6 του ν. 2307/1995, προβλέπεται επίσης η **δυνατότητα θέσπισης διαφοροποιημένης τιμολόγησης από τις ΔΕΥΑ**, κατόπιν έκδοσης απόφασης από το οικείο Δ.Σ, εγκρινομένης από το οικείο δημοτικό / κοινοτικό συμβούλιο, ως εξής:

- **Ειδικό τιμολόγιο ύδρευσης και αποχέτευσης για τους κατοίκους των δήμων ή κοινοτήτων ή συνοικισμών αυτών που μετέχουν στην επιχείρηση, οι οποίοι εξυπηρετούνται με δικό τους δίκτυο ανεξάρτητο από το ενιαίο δίκτυο της επιχείρησης**

- Διαφορετικά τιμολόγια (ύψος τελών) κατά περιοχές, ανάλογα με τα εκτελούμενα έργα ή με το κόστος λειτουργίας των εγκαταστάσεων της περιοχής.

4. Επειδή σε πολλές περιπτώσεις σημειώνονται προβλήματα κατά την πρακτική που ακολουθείται ως προς τη συχνότητα καταμέτρησης, τη δυνατότητα πρόσβασης των υδρομετρητών, την αποστολή των λογαριασμών κλπ, επισημαίνεται ότι θα πρέπει να υπάρχει, στο μέτρο του δυνατού, εξέταση από κοινού με τους καταναλωτές των ειδικότερων ζητημάτων που ανακύπτουν, προς άμεση επίλυσή τους και αποφυγή ταλαιπωρίας των καταναλωτών (π.χ. μη δυνατότητα απρόσκοπτης πρόσβασης των αρμοδίων υπαλλήλων στους υδρομετρητές λόγω του σημείου τοποθέτησής τους και απουσίας των ιδιοκτητών για μεγάλο χρονικό διάστημα, διασφάλιση της έγκαιρης παραλαβής των λογαριασμών ύδρευσης και αποχέτευσης από τους καταναλωτές, μη τακτική καταμέτρηση της κατανάλωσης ύδατος κ.λ.π.)».

**Από τις κατευθυντήριες για τις ΔΕΥΑ γραμμές της ανωτέρω εγκυκλίου συνάγεται η διάκριση μεταξύ τέλους ύδρευσης (αξία καταναλισκόμενου ύδατος) και πρόσθετου ειδικού τέλους 80%. Τα μεν έσοδα από το πρώτο τέλος καλύπτουν δαπάνες προσωπικού, λειτουργίας και συντήρησης δικτύου, τοκοχρεωλύσια σχετικών συναφθέντων δανείων και αποσβέσεις παγίων εγκαταστάσεων, τα δε έσοδα από το δεύτερο επίμαχο τέλος 80% διατίθενται αποκλειστικά για τη μελέτη, κατασκευή, ανακατασκευή ή επέκταση της ύδρευσης και αποχέτευσης ή την εξόφληση τοκοχρεωλυσίων εκ δανείων συναφθέντων για την εκτέλεση έργων.**

Τονίζεται δε ως προς το πρώτο τέλος (τέλος ύδρευσης – αξία καταναλισκόμενου ύδατος) ότι η επιβολή παγίου τέλους κατανάλωσης ύδατος ως τέλος ελάχιστης κατανάλωσης είναι παράνομη, ενώ υπογραμμίζεται ότι το δεύτερο επίμαχο τέλος 80% πρέπει να υπολογίζεται επί της πραγματικής και όχι επί της πλασματικής/πάγιας κατανάλωσης νερού προκειμένου να επιβάλλεται νομίμως.

Από τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων του ν. 1069/80, τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 11 του νόμου αυτού, την προπαρατεθείσα γενική περί τελών νομολογία και τις κατευθυντήριες γραμμές της ανωτέρω εγκυκλίου συνάγεται ότι η επιβολή του πρόσθετου ειδικού τέλους 80% είναι υποχρεωτική και δεν επιτρέπεται απόκλιση και υπολογισμός του τέλους σε μικρότερο ποσοστό από 80%. Το εν λόγω ποσοστό ισχύει καταρχήν χωρίς καμία έκπτωση, εξαίρεση ή απαλλαγή.

Προϋπόθεση για τη νομιμότητα του εν λόγω τέλους αποτελεί η ανταποδοτικότητά του η οποία πρέπει να αποδεικνύεται κατά προσέγγιση και η επιβολή του επί της πραγματικής και όχι επί της πλασματικής κατανάλωσης νερού.

Ωστόσο, είναι δυνατή η διαφοροποίηση της γενικής τιμολογιακής πολιτικής με απόφαση Δ.Σ. για ομάδες καταναλωτών που προσδιορίζονται με κοινωνικά κριτήρια, αρκεί τέτοια δυνατότητα να προβλέπεται ρητά από το σύνολο της νομοθεσίας (π.χ. άποροι - άτομα με αναπηρίες - πολύτεκνοι για τους οποίους μάλιστα υπάρχει ειδική πρόβλεψη για μειωμένη τιμολογιακή πολιτική εκ μέρους των ΔΕΥΑ βάσει του άρθρου 18 παρ. 4 του ν. 2946/2001).

Επίσης, με απόφαση Δ.Σ. μπορεί να προβλεφθεί ειδικό τιμολόγιο ύδρευσης και αποχέτευσης για τους κατοίκους οι οποίοι εξυπηρετούνται με δικό τους δίκτυο ανεξάρτητο από το ενιαίο δίκτυο της επιχείρησης (στην περίπτωση αυτή μάλιστα δεν νοείται, ως εκ της φύσης των σχετικών υπηρεσιών του τέλους ως ανταποδοτικών, επιβολή ειδικού πρόσθετου τέλους 80%) ή μειωμένο τιμολόγιο κατά περιοχές, ανάλογα με τα εκτελούμενα έργα ή με το κόστος λειτουργίας των εγκαταστάσεων της περιοχής. **Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να μειωθεί η τιμή του νερού ή να καταργηθεί τυχόν ακόμη επιβαλλόμενο τέλος ελάχιστης κατανάλωσης νερού.**

**Συνεπώς, είναι επιτρεπτή παρέμβαση στη γενική τιμολογιακή πολιτική μέσα στα προαναφερόμενα όρια που θέτει ο νόμος προκειμένου να μειωθεί το τελικό τιμολόγιο των καταναλωτών, χωρίς ωστόσο να επιτρέπεται παρέμβαση στο ποσοστό 80% αυτό καθαυτό.**

Αθήνα, 14/10/2011

Ο γνωμοδοτών δικηγόρος

Π. Ζυγούρης