

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ - ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΑΘΗΝΩΝ

ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΜΠΟΥΜΠΟΥΛΙΝΑΣ 9-11 (2^{ος} όροφος) ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛ: 210-8259140-1-ΦΑΧ: 210-8259235

Επί του με αριθμ. πρωτ.

Ε.Δ.Ε.Υ.Α. 1868/27.09.2012

ερωτήματος της Δ.Ε.Υ.Α.

Ερώτημα: Ερωτάται εάν είναι νόμιμη η χρέωση του ειδικού τέλους 80% υπέρ έργων καθώς και του τέλους χρήσης υπονόμου σε δύο δόσεις: αφενός με τον πρώτο λογαριασμό στο τέλος του α' τριμήνου και αφετέρου με τον εκκαθαριστικό λογαριασμό στο τέλος του εξαμήνου.

Η γνώμη μου επί του ανωτέρω ερωτήματος είναι η εξής:

Το άρθρο **10 παρ. 1 του ν. 1069/80** που διέπει τις Δ.Ε.Υ.Α. 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 το τέλος χρήσεως υπονόμου. 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 τοκοχρεωλυσιών εκ δανείων. Επιπλέον, σύμφωνα με

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

Το μεν πρόσθετο ειδικό τέλος προβλέπεται από το άρθρο 11 του ν. 1069/80, το δε τέλος χρήσεως υπονόμου από το άρθρο 16 του ίδιου νόμου σύμφωνα με τα κάτωθι οριζόμενα:

«Άρθρο 11

1. Επιβάλλεται υπέρ των κατά τας διατάξεις του παρόντος νόμου συσταθησομένων επιχειρήσεων, προς τον σκοπόν μελέτης, κατασκευής ή επεκτάσεως έργων υδρεύσεως και αποχετεύσεως και δια μίαν δεκαετίαν από τής 1ης Ιανουαρίου του επομένου της συστάσεώς των έτους **πρόσθετον ειδικόν τέλος υπολόγιζόμενον εις ποσοστόν 80% επί της αξίας του καταναλισκομένου ύδατος**, το αυτό τέλος επιβάλλεται και εν περιπτώσει επεκτάσεως της Επιχειρήσεως.

2. Το κατά την προηγουμένην παράγραφον τέλος βεβαιούται και εισπράττεται υπό της επιχειρήσεως **κατά τα ορισθησόμενα υπό του κανονισμού λειτουργίας και διαχειρίσεως αυτής.**

Άρθρο 16

1. Οι Ιδιοκτήται των ακινήτων των συνδεομένων μετά των δικτύων **υποχρεούνται εις την καταβολήν του τέλους χρήσεως υπονόμου** και τέλους υδρεύσεως, εισπραττομένον δια των λογαριασμών

καταναλώσεως ύδατος κατά τα εν άρθροις 25 και 26 του παρόντος οριζόμενα. Δια τους ήδη συνδεδεμένους μετά των δικτύων το τέλος χρήσεως οφείλεται από της συστάσεως της επιχειρήσεως. Συνοφειλέται εις ολόκληρον του τέλους χρήσεως μετά των Ιδιοκτητών τυγχάνουν και οι οπωσδήποτε ποιούμενοι χρήσιν του ακινήτου.

2. Το τέλος χρήσεως υπονόμου οφείλεται και υπό ιδιοκτήτου ακινήτου, συνδεθέντος αυθαιρέτως, καθ' οιονδήποτε τρόπον αμέσως ή εμμέσως μετά του δικτύου αποχετεύσεως της επιχειρήσεως και δι' όσον χρόνον διαρκεί ή μέλλει να διαρκέση η τοιαύτη σύνδεσις. Η εις τας περιπτώσεις αυθαιρέτου συνδέσεως καταβολή του τέλους χρήσεως υπονόμου υπό του υποχρέου δεν απαλλάσσει τούτον των λοιπών συνεπειών. Δια την σύνδεσιν της εσωτερικής εγκαταστάσεως, αποχετεύσεως των ακινήτων μετά του δικτύου υπονόμου, ορίζεται προθεσμία τριάκοντα ημερών από της περατώσεως της κατασκευής της εξωτερικής διακλαδώσεως, μετά την πάροδον της οποίας άρχεται η υποχρέωσις καταβολής του τέλους χρήσεως υπονόμου [...].».

Σύμφωνα δε με το **άρθρο 17 παρ. 1 του Κανονισμού Λειτουργίας Δικτύου Ύδρευσης της Δ.Ε.Υ.Α.:** «**Ο λογαριασμός κατανάλωσης νερού περιλαμβάνει την αξία του καταναλισκόμενου νερού και τις διάφορες επιβαρύνσεις που προβλέπονται και επιβάλλονται από το Ν. 1069/80. Η τιμή του νερού ανά κυβικό μέτρο, η ελάχιστη ανά τρίμηνο κατανάλωση κάθε υδρομετρητή (πάγιο), το ύψος του ενοικίου του υδρομετρητή και οι λοιπές επιβαρύνσεις και τέλη του Ν. 1069/80, καθορίζονται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α., που ελέγχεται σύμφωνα με το νόμο και δημοσιεύεται στον τοπικό τύπο. Ο λογαριασμός κατανάλωσης νερού είναι έντυπος και εκδίδεται κάθε**

τρεις μήνες με βάση την ένδειξη κατανάλωσης του υδρομετρητή μέσα στο τρίμηνο και τις τιμές που καθορίζονται με την προαναφερόμενη απόφαση και αποστέλλεται στον καταναλωτή, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να τον εξοφλήσει μέσα στην προθεσμία που αναγράφεται στο έντυπό του», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 21 αυτού: «Η λήψη των ενδείξεων των υδρομέτρων γίνεται από τους αρμόδιους τεχνικούς υπαλλήλους της Επιχείρησης σε τακτά χρονικά διαστήματα (περιόδους κατανάλωσης) η διάρκεια των οποίων καθορίζεται από το Δ.Σ., ή έκτακτα όταν κριθεί αναγκαίο. Επίσης η λήψη των ενδείξεων του υδρομέτρου είναι δυνατόν να γίνει μετά από έγγραφη ή προφορική αίτηση του καταναλωτή. 2. Οι αναφερόμενες στον μετρητή ενδείξεις αποτελούν απόδειξη της κατανάλωσης που πραγματοποιήθηκε [...]»

Όσον αφορά το τέλος χρήσης υπονόμου, ο Κανονισμός Λειτουργίας Δικτύου Αποχέτευσης της Δ.Ε.Υ.Α. ορίζει σχετικά στο άρθρο 11 αυτού: «Για τη λειτουργία και συντήρηση του δικτύου αποχέτευσης καθώς και για την κάλυψη των υποχρεώσεων που ανέλαβε η Επιχείρηση για την κατασκευή του σύμφωνα με τον Ν.1069/80 και τις τροποποιήσεις του (Ν.2307/95, Ν. 2839/2000), εκτός από τα ειδικά τέλη των άρθρων 11 και 12 του Ν. 1069/80, επιβάλλονται τα παρακάτω τέλη και δαπάνες : [...] 2.Τέλος χρήσης υπονόμων (άρθρο 10 παρ. 1στ και άρθρο 16 Ν.1069/80).α. Το τέλος αυτό εισπράττεται μέσω των λογ/σμών νερού και το ύψος του καθορίζεται με απόφαση του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. σύμφωνα με τα άρθρα 25 & 26 του Ν. 1069/80».

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι 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, βλ. επίσης ΣτΕ 649/1981, 3850/1985, 3263/1982, 981/1992, ΣτΕ 1717-1718/2003, 2203/2003, 684/2005, 3323/2006, 2823/2007 1408/08).

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 ισοσκέλιση 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 εγκύκλιοί 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 Δ.Ε.Υ.Α. 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).

Από τις κατευθυντήριες για τις Δ.Ε.Υ.Α. γραμμές της ανωτέρω εγκυκλίου συνάγονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

α) Διακρίνεται το τέλος ύδρευσης (αξία καταναλισκόμενου ύδατος) από το πρόσθετο ειδικό τέλος 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.

β) Τονίζεται ότι το επίμαχο τέλος 80% πρέπει να υπολογίζεται επί της πραγματικής και όχι επί της πλασματικής/πάγιας κατανάλωσης νερού προκειμένου να επιβάλλεται νομίμως.

γ) Επισημαίνεται ότι προϋπόθεση για τη νομιμότητα όλων των επιβαλλόμενων τελών και δικαιωμάτων αποτελεί η ανταποδοτικότητά τους η οποία πρέπει να αποδεικνύεται κατά προσέγγιση.

Στην προκειμένη περίπτωση, με βάση το παραπάνω νομικό πλαίσιο, η Δ.Ε.Υ.Α. επιβάλλει το ειδικό τέλος 80% και το τέλος χρήσης υπονόμων ως εξής: εκδίδονται δύο λογαριασμοί ανά εξάμηνο. Ο πρώτος αποστέλλεται στο τέλος του πρώτου τριμήνου έναντι κατανάλωσης αξίας τριάντα κυβικών με βάση την οποία υπολογίζεται και το ειδικό τέλος 80% και το τέλος χρήσης υπονόμων (βάση υπολογισμού η πάγια κατανάλωση - λογαριασμός έναντι). Ο δεύτερος αποστέλλεται στο τέλος του εξαμήνου και είναι εκκαθαριστικός. Αυτό σημαίνει ότι αφού γίνει στο τέλος του εξαμήνου η μέτρηση βάσει της πραγματικής

κατανάλωσης (και όχι της πάγιας που αναγραφόταν στον προηγούμενο λογαριασμό), τα τέλη υπολογίζονται επ' αυτής, **αφαιρουμένων των παραπάνω χρεώσεων του προηγούμενου λογαριασμού (έναντι), οι οποίες κατά το υπερβάλλον συμψηφίζονται με μελλοντικούς λογαριασμούς. Κατά συνέπεια, τα τέλη επιβάλλονται τελικά επί της πραγματικής και όχι επί της πλασματικής/πάγιας κατανάλωσης.**

Ο τρόπος αυτός υπολογισμού, πέραν του γεγονότος ότι είναι περισσότερο εύχρηστος διότι εξυπηρετεί τα υπολογιστικά προγράμματα της Δ.Ε.Υ.Α. τα οποία έτσι αποδίδουν πιο ορθά και ασφαλή αποτελέσματα, είναι **σύννομος και σύμφωνος με το νομικό πλαίσιο που προεκτέθηκε και κυρίως σύμφωνος με την αρχή ότι τα εν λόγω τέλη πρέπει να επιβάλλονται επί της πραγματικής και όχι επί της πλασματικής/πάγιας κατανάλωσης.**

Αθήνα, 3.10.2012

Πάνος Ζυγούρης