



شناسه	قانون و مقررات و رویه اجرایی - دستور جلسه شماره ۱	تاریخ
عنوان	بررسی نحوه اجرای ماده ۵ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با کمک بخش غیردولتی	
مرجع طرح موضوع	کمیسیون استاندارد، محیط زیست و توسعه پایدار اتاق ایران	
شرح دستور	مقدمه: در ماده ۵ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی مصوب ۱۳۹۹ تصریح شده است که به منظور کمک به اجرای دقیق فرآیند اصولی مدیریت پسماند، مالیات مستقیم کلیه فعالیتهای مرتبط با مدیریت اجرایی پسماند شامل تفکیک از مبدأ، جمع آوری، پردازش، بازیافت، تولید انرژی و دفع با نرخ صفر محاسبه می شود. همچنین طبق ماده ۶ قانون مذکور تولیدکنندگان و واردکنندگان مواد اولیه، قطعات و کالاهایی که تمام یا قسمتی از آنها قابل بازیافت است، موظف به بازیافت پسماند حاصل از مواد و کالاهای خود هستند، در غیر این صورت موظفند یک در هزار ارزش کالای خود را در ابتدای زنجیره از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی به حساب متمرکز وجوه وزارت کشور نزد خزانه داری کل کشور واریز کنند. منابع وصولی در اختیار وزارت کشور قرار می گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی و با نظارت سازمان حفاظت محیط زیست مصرف شود. لازم به ذکر است سازمان امور مالیاتی در ارتباط با اجرای ماده ۵ قانون پسماند دستورالعمل شماره ۱۴۰۲/۵۰۹ مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۰ و بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۰۵/۵۰۱ مورخ ۱۴۰۵/۰۱/۲۳ را صادر نمود و در این دستورالعمل مواردی از جمله موارد ذیل تصریح گردید: - پسماند به پنج گروه تقسیم می شود: پسماندهای عادی، پسماندهای پزشکی (بیمارستانی)، پسماندهای ویژه، پسماندهای کشاورزی و صنعتی - مدیریت اجرایی پسماند: شخصیت حقیقی یا حقوقی است که مسئول برنامه ریزی، سازمان دهی، مراقبت و عملیات اجرایی مربوط به تولید، جمع آوری، ذخیره سازی، جداسازی، حمل و نقل، بازیافت، پردازش و دفع پسماندها و همچنین آموزش و اطلاع رسانی در این زمینه می باشد. فعالیت های شش گانه: تفکیک از مبدأ، جمع آوری، پردازش، بازیافت، تولید انرژی و دفع مرتبط با مدیریت اجرایی	



پسماند عادی است.

-طبق بند ج دستورالعمل، برخی شرایط برخورداری از نرخ صفر مالیاتی موضوع ماده ۵ قانون عبارت است از

۱. اعمال نرخ صفر بابت هر یک از فعالیت‌های شش‌گانه مربوط به پسماند عادی به‌صورت مجزا امکان‌پذیر می‌باشد.
۲. نرخ صفر به سایر پسماندها پسماندهای پزشکی، کشاورزی، ویژه و صنعتی قابل تسری نمی‌باشد.
۳. وفق بند ۷ ماده ۱ و آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها، جز ویژه پسماندهای عادی و کشاورزی، پسماندهای عادی محسوب نمی‌شود و لذا مشمول نرخ صفر نمی‌شود.
۴. مدیریت اجرایی پسماندهای عادی در شهرها و روستاها و حریم آن به عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عهده بخشدارها می‌باشد. مدیریت اجرایی می‌تواند تمام یا بخشی از عملیات مربوط به جمع‌آوری، جداسازی و دفع پسماندها را به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار نمایند، لذا شرط لازم برای امکان برخورداری از نرخ صفر موضوع ماده ۵ قانون برای اشخاص مزبور، اخذ مجوز قرارداد از مدیریت‌های اجرایی پسماند می‌باشد.

لازم به ذکر است این بند در سال ۱۴۰۵ اصلاح گردید بدین نحو که مدیریت اجرایی پسماندهای عادی در شهرها و روستاها و حریم آن‌ها، به عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به عهده بخشدارها می‌باشد. ضمناً براساس ماده ۵ قانون مذکور، مالیات مستقیم کلیه فعالیت‌های مرتبط با مدیریت اجرایی پسماند شامل تفکیک از مبدا، جمع‌آوری، پردازش، بازیافت، تولید انرژی و دفع، به‌صورت مجزا یا ترکیبی، فارغ از اینکه منجر به تولید انرژی شود یا خیر، با نرخ صفر محاسبه می‌شود. همچنین شرط لازم برای امکان برخورداری اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) از نرخ صفر موضوع این ماده برای فعالیت‌های شش‌گانه مزبور، حسب مورد ارائه شناسه یکتا مجوز از درگاه ملی مجوزها (مرجع صدور: مدیریت اجرایی پسماندهای عادی) و یا انعقاد قرارداد با مدیریت‌های مذکور می‌باشد.

بخش اول: دستورالعمل‌های سازمان امور مالیاتی و اعتراض فعالان بخش خصوصی در ارتباط با اخذ مجوز از سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها:

سازمان امور مالیاتی با استناد به بند ج ماده ۲ قانون مدیریت پسماندها و ماده ۷ این قانون، در تعریف مدیریت اجرایی پسماند معتقد است که مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آن‌ها بر عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها بر عهده بخشدارها می‌باشد.



همچنین به موجب این تبصره مدیریت اجرایی می تواند تمام یا بخشی از عملیات مربوط به جمع آوری، جداسازی و دفع پسماندها را به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار نماید و لذا با عنایت به جزء ۴ بند ج دستورالعمل مذکور، عملیات مربوط به بازیافت پسماند عادی فارغ از صدور مجوز، صرفاً مدیریت های اجرایی مندرج در ماده ۷ قانون مدیریت پسماند (شهرداری ها، دهیاری ها و بخشداری ها حسب مورد) مشمول ماده ۵ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی مشارکت بخش خصوصی می باشند. این دستورالعمل مورد اعتراض فعالان بخش خصوصی به دلایل ذیل، می باشند:

- برخورداری از این معافیت منوط به مجوزهایی شده است که توسط شهرداری ها و دهیاری ها (رقیب خصوصی بخش خصوصی) صادر گردد و این موضوع برخلاف مواد ۷ و ۷ مکرر قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند (پ) ماده ۱۳ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت ها و نظر صریح هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار به عنوان تنها مرجع قانونی تعیین تکلیف مجوزهای کسب و کار و مراجع صدور آن ها می باشد.

- عقد قرارداد و تمکین از رقیب بخش خصوصی را به عنوان یک امتیاز برای فعالان غیرقانونی (فاقد شناسه یکتای مجوز) و معادل مجوز قرار دهند.

- هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار در مصوبات ۶۷ مورخ ۱۴۰۱/۵/۳۱ و ۷۷ مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۳ مجوزهای «جواز تأسیس واحد بازیافت»، «پروانه بهره برداری واحد بازیافت» و «لجستیک معکوس (تفکیک و جمع آوری مواد و کالاهای قابل بازیابی» را در زمره مجوزهای ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین کرده است و در ردیف های ۱۲۱۰ و ۱۲۱۱ مصوبه ۸۳۵۷/ت/۶۰۷۷۸ مورخ ۱۴۰۳/۱/۲۵ هیئت وزیران دو مجوز جواز تأسیس و پروانه بهره برداری واحد بازیافت به عنوان مجوز ثبت محور تعیین شده و در استعلام شماره ۸۰/۹۱۸۷۶ مورخ ۱۴۰۴/۶/۵ مصوبه ۶۷ را کماکان نافذ و معتبر اعلام نموده است.

- کمیته تخصصی هیئت مقررات زدایی در جلسه ۲۸۸ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۳ شیوه نامه «نحوه ساماندهی و واگذاری عملیات اجرایی پسماندها به اشخاص حقیقی و حقوقی» را که در اجرای ردیف ۱۳۳۴ مصوبه ۸۳۵۷/ت/۶۰۷۷۸ مورخ ۱۴۰۳/۱/۲۵ هیئت وزیران توسط سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور و باهدف خلق صلاحیت صدور مجوز برای مدیریت های اجرایی پسماند تهیه و ارائه شده بود، به دلیل نقض مصوبه ۶۷ و ۷۷ هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار رد کرده و بر این اساس، سرپرست وزارت امور اقتصادی در ابلاغیه ۸۰/۱۳۲۱۲ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱ ابلاغیه وزیر کشور در خصوص شیوه نامه موصوف را به دلیل عدم تصویب در هیئت مقررات زدایی و



مصادق تخلف تبصره ۴ ماده ۷ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانسته و رد نموده است. با بررسی معاون قضایی رئیس کل دادگستری استان تهران مراتب لغو ابلاغیه شیوه‌نامه موصوف در ابلاغیه ۹۰۰۱/۱۹۱۱/۱۰ مورخ ۱۴۰۴/۳/۵ به کلیه روسای واحدهای قضایی و ستادی دادگستری اعلام گردیده است.

- دبیر هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار طی نامه شماره ۸۰/۹۶۴۰۳ مورخ ۱۴۰۳/۵/۲۹ به رئیس امور مشاوران و پیمانکاران سازمان برنامه و بودجه کشور، به تصریح ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند، «تشخیص صلاحیت مشاوران و پیمانکاران ذی‌صلاح حقیقی و حقوقی» توسط سازمان برنامه و بودجه را به‌عنوان تنها مجوز قانونی لازم برای پیمانکاران مدیریت پسماند اعلام نموده است. با اعتراض سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نسبت به تصمیم فوق کمیته تخصصی هیئت مقررات‌زدایی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۳ موضوع را بررسی و به استناد ماده ۳۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده ۲۱ قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و ماده ۲۲ قانون برنامه و بودجه کشور، سازمان برنامه و بودجه را به‌عنوان تنها مرجع قانونی صدور گواهی‌نامه‌های تعیین توان فنی پیمانکاران تعیین کرده و قانوناً امکان تفویض اختیار صدور مجوز به شهرداری‌ها را مجاز ندانسته است.

لذا تا این لحظه نه تنها شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در خصوص فعالیت‌های تفکیک از مبدأ و جمع‌آوری، پردازش، بازیافت، تولید انرژی و دفع مرجع صدور مجوز نیستند، بلکه قانوناً همکاری شهرداری‌ها با پیمانکاران زیرمجموعه خودشان نیز مستلزم دریافت مجوز از سازمان برنامه و بودجه بوده و مجوز تلقی کردن عقد قرارداد با شهرداری‌ها برای اشخاص فاقد شناسه یکتا، دارای وجاهت قانونی نیست.

- محدود نمودن معافیت موضوع ماده ۵ به مدیریت اجرایی پسماند (شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و اشخاص طرف قرارداد آن‌ها) برخلاف شمول حصری فعالیت‌های مندرج در ماده ۵ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی، از نظر شکلی خلاف نص قانون است؛ همچنین قانون «کمک به ساماندهی...» یک قانون خاص، مستقل و متأخر بر قانون مدیریت پسماند (قانون عام و متقدم) است و حتی دستورالعمل و بخشنامه اجرای آن نباید به قانون دیگر مستند گردد و هنگامی که نص قانون در امری تعیین دارد، تفسیر قانون به استناد سایر قوانین بر خلاف مراد مقنن و تضییق یا توسعه آن خلاف نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۳ قانون اساسی (به تاریخ ۱۳۷۶/۳/۱۰) بوده و جایز نیست.

- هدف از تصویب این ماده تشویق فعالان بازار سیاه پسماند (با بیش از ۳/۵ میلیارد دلار گردش سالانه بازار) به اخذ



مجوز و فعالیت رسمی در شرایطی است که تنها مالیات ارزش افزوده دریافتی از ایشان بیش از ۵۰ همت و تقریباً چهار برابر منابعی خواهد شد که دولت سالانه برای امر مدیریت پسماند به آن نیازمند است. به علاوه، مقاومت در مقابل رسمی شدن زنجیره بازیافت در ازای یک درآمد مالیاتی بسیار کمتر از آنچه در این بازار می گذرد کشور را دچار ده ها همت هزینه بهداشتی و محیط زیستی نموده است.

بخش دوم: عدم وجود لیست واحد و حکم واحد در ارتباط با فهرست پسماندهای موضوع ماده ۵ و ۶ قانون:

با توجه به نظریه شماره ۵۲۷۴۶/۶۵۳۹۲ مورخ ۱۴۰۳/۴/۲۳ معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اگرچه عنوان قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی می باشد و تاکید بر محدود شدن اطلاق واژه پسماند در ماده ۵ را دارد و با عنایت به لزوم تفسیر مضیق معافیت های مالیاتی قابل تسری به سایر پسماندها نباشد لیکن منطقی نیست که ماده ۵ در مقام اعطای معافیت به پسماند عادی محدود شود و لذا ضروری است ماده ۶ نیز در مقام وصول عوارض به پسماند عادی محدود شود و لذا جهت پیشگیری از مشکلات ناشی از تفکیک پسماند عادی از غیر عادی و اختلافات ناشی از آن اصلاحات قانونی باید صورت گیرد و برای اخذ وجوه ماده ۶ همین قانون و ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی مدیریت پسماندها، می بایستی همه انواع پسماندها از حیث اخذ وجوه و اعطای معافیت مالیاتی تابع یک حکم واحد باشند.

بنابراین اگر به استناد اسم قانون فرض محدود بودن ماده ۵ به پسماند عادی را بپذیریم، این محدودیت عیناً در ماده ۶ نیز باید اجرا شود و ضرورت دارد هر دو ماده ۵ و ۶ در مقام اعطای معافیت و وصول وجه با یک منطق و بر یک اساس عمل کنند. لذا تفسیر موسع در اخذ مالیات و تفسیر مضیق در تخصیص معافیت خلاف اصل می باشد و معافیت موضوع ماده ۵ شامل پسماند کلیه کالاهایی است که در ماده ۶ از آنها عوارض اخذ می گردد. بر این اساس اصرار سازمان جهت حواله دادن معافیت صریح قانون به امر موهوم «ارائه فهرست پسماندهای عادی»، در شرایطی که فهرست کالاهای موضوع ماده ۶ مبنای اخذ عوارض براساس نظر سازمان محیط زیست و سازمان امور مالیاتی همه پسماندها فارغ از هرگونه قید و حصری باشد، برخلاف قانون و نظریه معاونت حقوقی ریاست جمهوری می باشد.

این موضوع در جلسه کارگروه کارشناسی شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی در وزارت امور اقتصادی و دارایی مطرح گردید و مقرر شد نامه ای که وزیر محترم سابق (آقای خاندوزی) برای حل مشکل بازیافت به سازمان امور مالیاتی ارسال کرده است پیگیری شود که در کدام مرحله است و چرا این دستور اجرا نشده و نتیجه آن در جلسه آتی ارائه شود. در این خصوص مکاتبه ای با سازمان مالیاتی صورت گرفت و سازمان امور مالیاتی طی نامه

جمع بندی جلسه
کارشناسی



شماره ۲۲۵۳۹۵ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۳ پاسخ داد که تسری نرخ صفر مالیاتی یاد شده به موارد غیر مصرح در قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی، بنا بر اصل ۵۱ قانون اساسی و بند الف قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر اینکه هرگونه برقراری معافیت و تخفیف مالیاتی مستلزم حکم صریح قانون است امکان پذیر نمی باشد. همچنین سازمان امور مالیاتی با استناد به بند ج ماده ۲ قانون مدیریت پسماندها و ماده ۷ این قانون، در تعریف مدیریت اجرایی پسماند معتقد است که مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آن ها بر عهده شهرداری ها و دهیاری ها و خارج از حوزه و وظایف شهرداری ها بر عهده بخشداری ها می باشد. همچنین به موجب این تبصره مدیریت اجرایی می تواند تمام یا بخشی از عملیات مربوط به جمع آوری، جداسازی و دفع پسماندها را به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار نماید و لذا با عنایت به جزء ۴ بند ج دستورالعمل مذکور، عملیات مربوط به بازیافت پسماند عادی فارغ از صدور مجوز، صرفاً مدیریت های اجرایی مندرج در ماده ۷ قانون مدیریت پسماند (شهرداری ها، دهیاری ها و بخشداری ها حسب مورد) مشمول ماده ۵ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی مشارکت بخش خصوصی می باشند.	
۱. دستورالعمل سازمان امور مالیاتی به نحوی اصلاح گردد که کلیه فعالان اقتصادی با شرایط ذیل مشمول ماده ۵ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیر دولتی گردند: ▪ دارای شناسه یکتای مجوز مرتبط با فعالیت های موضوع ماده ۵ قانون صادره از درگاه ملی مجوزها باشند، ▪ درآمد خود ناظر به اقلام مندرج در آخرین فهرست اعلامی را مستند به صورت حساب رسمی به طور شفاف اظهار نمایند. ۲. فهرست پسماندهای مواد ۵ و ۶ قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیر دولتی یکسان گردد.	پیشنهاد دبیرخانه