



دستور جلسه

عنوان: بررسی معیارهای تشخیص و اخذ عوارض از خودروهای آلاینده

مرجع طرح موضوع: کمیسیون استاندارد، محیط زیست، توسعه پایدار و آب اتاق ایران و اتحادیه صنایع بازیافت ایران

زمان برگزاری جلسه: ۱۴۰۵/۰۳/۲۰

تعداد صفحات دستور جلسه: ۵ صفحه

شرح موضوع:

مطابق ماده ۶ قانون هوای پاک (مصوب ۱۳۹۶) «به منظور اطمینان از صحت عملکرد خودرو در زمینه های فنی و ایمنی و کنترل آلاینده های هوا و صدا، انجام معاینه فنی کلیه وسایل نقلیه موتوری اعم از سبک، نیمه سنگین، سنگین، موتورسیکلت که توسط بخش های دولتی، عمومی و غیردولتی به کار گرفته می شوند، در دوره های زمانی منظم و توسط مراکز مورد تأیید سازمان^۱ الزامی است.»

مطابق ماده ۸ همان قانون نیز «تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی مالک وسایل نقلیه موتوری اعم از سبک، نیمه سنگین، سنگین، موتورسیکلت مکلفند وسایل نقلیه خود را پس از رسیدن به سن فرسودگی از رده خارج کنند و مسؤولیت خود را از این جهت، نزد یکی از مؤسسات بیمه داخلی تحت نظارت بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران بیمه کنند. تعیین سن فرسودگی و بیمه انواع وسایل نقلیه موتوری موضوع این ماده بر اساس آیین نامه ای است که حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان ملی استاندارد ایران و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران می رسد. حمل بار و مسافر، صدور گواهی معاینه فنی، تخصیص بیمه شخص ثالث، خرید و فروش، نقل و انتقال و تردد وسایل نقلیه موتوری فرسوده ممنوع می باشد. پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران خودروهای فرسوده را به ازای هر روز تردد با عنوان ورود و تردد وسایل نقلیه غیرمجاز در معابر، محدوده ها و مناطقی که ممنوع اعلام شده است، جریمه می کند.»

همزمان مطابق ماده ۲۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و تبصره ۱ آن (مصوب ۱۴۰۰) «شماره گذاری انواع خودروهای سبک و سنگین و موتورسیکلت، بر اساس رتبه انرژی آنها، که به تأیید سازمان ملی استاندارد ایران رسیده است، طبق نرخ های مندرج در جدول زیر مشمول مالیات و عوارض سبز می باشد. مأخذ مالیات و عوارض موضوع این ماده، قیمت فروش کارخانه در مورد تولیدات داخلی و مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی برای خودروهای وارداتی است.»

(ارقام جدول ذیل به درصد می باشد)

شرح	سواری و وانت دو کابین		وانت تک کابین، خودروی سواری با شماره گذاری عمومی		خودروهای سنگین		موتور سیکلت	
	رتبه انرژی	تولید داخل	وارداتی	تولید داخل	وارداتی	تولید داخل	وارداتی	تولید داخل
A	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0
C	0/5	1	0/4	0/2	0	0/25	0/5	0
D	1	3	0/4	0/8	0/2	0/1	0/5	1/5
E	2	5	0/8	1/6	0/4	0/2	1	2/5
F	3	7	1/2	2/4	0/6	0/4	1/5	3/5

^۱ سازمان حفاظت محیط زیست



5	2/5	0/8	0/6	3	1/5	9	5	G
---	-----	-----	-----	---	-----	---	---	---

تبصره ۱- مآخذ مالیات و عوارض موضوع این ماده برای انواع خودروهای سبک و سنگین و موتورسیکلت‌های تولید داخل یا وارداتی تا پایان دی‌ماه، توسط سازمان [امور مالیاتی] تعیین و برای اجراء در سال بعد اعلام می‌شود. مآخذ مزبور برای وسائط نقلیه‌ای که جدیداً تولید یا وارد می‌شوند، بلافاصله پس از تولید یا واردات توسط سازمان تعیین و اعلام می‌شود.

مطابق بند ب ماده ۲۹ همین قانون «وسائط نقلیه در شهرهای آلوده تا ده سال پس از تولید با مآخذ مذکور در تبصره (۱) ماده (۲۸) این قانون و معادل یک بیستم نرخ‌های مندرج در جدول ماده مذکور مشمول عوارض سالانه آلاینده‌گی وسائط نقلیه علاوه بر عوارض موضوع بند «الف» این ماده می‌شوند. پس از سال دهم تولید، هر سال به میزان ده درصد (۱۰٪) به نرخ پایه عوارض آلاینده‌گی وسائط نقلیه مذکور اضافه می‌شود تا حداکثر به دو برابر نرخ پایه افزایش یابد. وسائط نقلیه ای که نرخ عوارض سالانه آلاینده‌گی آنها در جدول ذیل ماده (۲۸) صفر می‌باشد، تا سپری شدن پنج سال از سال تولید، از پرداخت عوارض سالانه آلاینده‌گی معاف می‌باشند و پس از آن، وسائط نقلیه سنگین با نرخ‌های معادل یک دهم نرخ‌های مندرج در ردیف (D) جدول ماده (۲۸) و سایر وسائط نقلیه با نرخ‌های معادل یک دهم نرخ‌های مندرج در ردیف (C) جدول مذکور مشمول عوارض سالانه آلاینده‌گی می‌باشند. در مورد خودروهایی که تولید یا واردات آنها متوقف می‌شود، مآخذ محاسبه توسط سازمان و متناسب با آخرین سال تولید یا واردات تعیین می‌شود. فهرست شهرهای آلوده که وسائط نقلیه با پلاک انتظامی متعلق به شهرهای مذکور مشمول عوارض سالانه آلاینده‌گی می‌شوند، حداکثر تا پایان دی‌ماه هر سال با پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست و تصویب هیأت وزیران برای اجراء در سال بعد تعیین می‌شوند.»

بر اساس ماده ۴۱ همین قانون «عوارض و جریمه‌های موضوع بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۹) این قانون مستقیماً به حساب شهرداری‌ها و یا دهیاری‌های محل سکونت مالک که هنگام صدور پلاک انتظامی ثبت شده است، واریز می‌گردد. شهرداری‌های شهرهای آلوده مکلفند صد درصد (۱۰۰٪) درآمد حاصل از عوارض موضوع بند «ب» ماده (۲۹) این قانون را برای کمک به توسعه و نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شهرهای آلوده هزینه نمایند.»

• تحلیل قانونی: نسخ ضمنی قانون هوای پاک در قانون مالیات بر ارزش افزوده

بر اساس متن مواد ۶ و ۸ قانون هوای پاک معیار تشخیص آلاینده‌گی یا عدم آلاینده‌گی یک خودرو، معاینه فنی آن خودرو است. بر این اساس خودرویی که فرآیند معاینه فنی را با موفقیت بگذارند، دارای صحت عملکرد فنی، ایمنی و مقدار قابل قبول آلاینده‌های هوا و صدا است. همچنین مطابق بند ۴ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ همان قانون در تعریف وسیله نقلیه فرسوده نیز این وسیله را وسیله نقلیه موتوری می‌داند که «بدون توجه به حد سن مرز فرسودگی، پس از دو دوره متوالی مندرج در جدول موضوع ماده (۲) این آیین‌نامه، نتواند گواهی معاینه فنی معتبر اخذ نماید و مشمول محدودیت‌های ماده (۸) قانون می‌شود.»

بنابراین، آیین‌نامه این قانون نیز، معیار تشخیص را قبولی یا رد در فرآیند معاینه فنی می‌داند و حتی مطابق تبصره ۴ ماده ۲ همین آیین‌نامه نیز «با بازسازی اساسی اتوبوس‌های حمل‌ونقل عمومی درون‌شهری ... پنج سال به سن مرز فرسودگی آنها اضافه می‌شود» و بر اساس شرایط ماده ۴ همین آیین‌نامه «نصب پالایش‌گر (فیلتر) دوده استاندارد و تعویض واکنش‌ساز (کاتالیست) استاندارد و سامانه (سیستم) آلاینده‌گی اگر «دو سال به سن فرسودگی اضافه می‌کند. موارد فوق نشان می‌دهد سن یک خودرو الزاماً نمایان‌گر آلاینده‌گی یا عدم آلاینده‌گی آن نبوده و موارد یادشده در بررسی موردبهمورد خودروها در فرآیند تخصصی معاینه فنی مشخص می‌شود.»



همزمان با موارد فوق، در قانون مالیات بر ارزش افزوده، تنها معیار تشخیص آلایندگی خودرو، سن آن است؛ چنان که بر اساس این قانون هر خودرویی در شهرهای آلوده، فارغ از آنکه در معاینه فنی، آلاینده یا غیرآلاینده یا اصلاً دارای معاینه فنی برتر تشخیص داده شود، تا ده سال پس از تولید با مأخذ تبصره (۱) ماده (۲۸) و معادل یک بیستم نرخ های مندرج در جدول همان ماده، مشمول عوارض سالانه آلایندگی شده و پس از سال دهم تولید، هر سال به میزان ده درصد (۱۰٪) به نرخ پایه عوارض آلایندگی وسیله نقلیه مذکور اضافه می شود تا حداکثر به دو برابر نرخ پایه افزایش یابد. منابع حاصل از این ماده نیز مستقیماً به حساب شهرداری ها و یا دهیاری های محل سکونت مالک واریز گردیده تا تماماً صرف کمک به توسعه و نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شهرهای آلوده شود.

از این منظر، ماده ۲۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده عملاً مواد ۶ و ۸ قانون هوای پاک را نسخ نموده و از کارکرد خارج می کند و به عبارتی شرایط غیرمنصفانه «یک شهر و دو نرخ» یا به اصطلاح فنی، استاندارد دوگانه را ایجاد می نماید.

• تحلیل فنی-حقوقی: عدم ارتباط مستقیم میان سن خودرو (ذات) و آلایندگی خودرو (عملکرد)

آلایندگی، یک وضعیت عملکردی است، نه وضعیت ذاتی. حکمران نیز وقتی وارد فضای تنظیم گری روابط در جامعه می شود، به ذات اشیاء و افراد دخالت نداشته و صرفاً خروجی و اعمال آنها را مدنظر قرار می دهد.

از منظر دین مبین اسلام، قضاوت باید بر اساس بینه (دلیل، شاهد و اقرار روشن و واضح) باشد، نه بر اساس حدسیات درباره ذات افراد و اشیاء. قاعده فقهی «الْحُكْمُ بِالظَّاهِرِ» قضاوت را فقط بر اساس ظاهر واقعی، مشخص و عینی امور مجاز می سازد. بنابراین قاضی یا حکمران حق ندارند ذات پنهان را ملاک حکم قرار دهند. حضرت امیرالمومنین (ع) در نامه ۵۳ نهج البلاغه به مالک اشتر می فرماید «إِنَّمَا يَحْكُمُ الْقَاضِي بِالْبَيِّنَاتِ وَالْأَيْمَانِ» یعنی قاضی تنها بر اساس بینه و سوگند قضاوت می کند. بر این اساس، از دیدگاه حقوقی تصمیم گیری صرفاً بر مبنای ذات اشیاء و افراد و بدون وجود دلیل روشن، قطعی و واضح، قابل پذیرش نیست.

از این منظر، اتکاء بر سن خودرو به عنوان معیار آلایندگی آن، نه از نظر فنی قابل دفاع است نه از نظر حقوقی؛ از آن جهت که سن خودرو متغیر شکلی، ایستا و ذاتی خودرو است (قابل تغییر نیست و از ید اختیار مالک خارج است)، اما آلایندگی خودرو متغیری کاملاً پویا، عینی و عملکردی است (قابل تغییر است و تا حد زیادی در ید اختیار مالک است). در واقع در نظر گرفتن متغیر سنی به عنوان معیار به جای معیار تست و آزمون دوره ای، باعث ناکارآمدی ابزار تنظیم گری، بی عدالتی و کاهش مشروعیت امر قانون در جامعه می گردد، چرا که اساساً آلایندگی خودرو تابع عواملی عملکردی بسیاری از جمله موارد زیر است:

• تکنولوژی و کیفیت تولید:

در بسیاری از موارد ممکن است خودروهای قدیمی شرکت های نام آشنای این صنعت از خودروهای جدید شرکت های دیگری بسیار باکیفیت تر، محیط زیستی تر و کارآمدتر باشند و این امر بستگی به کیفیت خودرو و فناوری های مرتبط با تولید آن دارد.

• سوخت مصرفی خودرو:

کیفیت سوخت مصرفی خودرو (عدد اوکتان، میزان گوگرد و...) تأثیر مستقیمی بر میزان آلایندگی حاصل از آن دارد.

• شرایط محیطی خودرو:

شرایط آب و هوایی محل عملکرد خودرو (فشار، دما، غلظت اکسیژن و...) تأثیر مستقیمی بر احتراق سوخت و میزان انتشار آلاینده های آن دارد.

• مقدار کارکرد و استهلاک:



میزان کارکرد و استهلاک خودرو بر فرسودگی و شرایط عملکردی آن مستقیماً تأثیر می‌گذارد. چه بسا خودروی متعلق به ۲۰ سال پیش یک‌دهم خودروی متعلق به ۵ سال پیش کار کرده باشد و از نظر فرسودگی فاصله بسیاری با آن داشته‌باشد.

• **کیفیت و نحوه استفاده مالک:**

نحوه کار با خودرو، رسیدگی به آن و سلامت کلی آن تأثیر مشخص و محسوسی بر کیفیت عملکرد و میزان آلاینده‌گی خودرو دارد. رانندگی شهری کوتاه مسافت بدترین نحوه عملکرد خودرو از منظر تولید آلاینده‌ها و رانندگی بزرگراهی پایدار بهترین و کارآمدترین روش کار با خودرو است. لذا خودروی قدیمی با استفاده محدود منظم در جاده به مراتب پاک‌تر از خودروی جدید با رانندگی تهاجمی (گاز-ترمز) در شهر است.

• **استاندارد آلاینده‌گی زمان تولید:**

استانداردهای آلاینده‌گی خود از شاخصه‌های مهم عملکردی خودرو هستند. گفتنی است استانداردهای جدید خودروسازی و حرکت به سوی سیستم‌های سوخت تزریق مستقیم، در حالی که میزان انتشار گازهای حاصل از احتراق را کاهش دادند و بازدهی انرژی را افزایش دادند، اما همزمان میزان انتشار ذرات معلق را افزایش دادند که از قضا برای شهری مانند تهران و اقلیم خشکی مانند ایران که آلاینده‌گی غالب آن ذرات معلق بوده‌است، استانداردهای قبلی می‌توانستند اثربخش‌تر باشند.

• **سلامت سیستم‌های عملکردی و قطعات کنترل آلاینده‌گی:**

وضعیت سلامت کاتالیست‌ها، تنظیم موتور، نحوه کارکرد سیستم کنترل الکترونیک خودرو (ECU^2)، تنظیم سوپاپ‌ها و انژکتور و... تأثیر کاملاً محسوسی بر آلاینده‌گی خودروها دارد. از این منظر یک خودروی ۲۰ ساله می‌تواند به مراتب پاک‌تر از یک خودرو ۲ ساله کار کند.

• **عدم ارتباط قیمت با آلاینده‌گی:**

مبنای اخذ عوارض آلاینده‌گی در ماده ۲۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده درصدی از قیمت خودرو گذاشته شده‌است (به زبان ساده یعنی خودروی گران‌قیمت‌تر آلاینده‌تر است)، این در شرایطی است که اساساً هیچ‌گونه ارتباط ساختاری میان قیمت خودرو و آلاینده‌گی آن وجود ندارد؛ یعنی نه چنان است که خودروی گرانتر، الزاماً پاک‌تر یا آلاینده‌تر از خودروی ارزان‌تر باشد و آلاینده‌گی کاملاً امری مرتبط با عملکرد است.

بر این اساس گره زدن امر عملکردی آلاینده‌گی با امر ذاتی سن و قیمت، سبب سلب مسئولیت از مالک نسبت به نحوه کار با خودرو شده و با اعمال مجازات بدون احراز فعل زیان‌بار، عملاً تهی از انصاف و عدالت است.

• **عدم شفافیت در مکانیزم تشخیص و ناکارآمدی در رعایت اصول دادرسی عادلانه:**

بر اساس اصول دادرسی عادلانه، جایگاه نهاد رسیدگی‌کننده به اختلافات در دعوای دو طرف، نهادی مستقل از هر دو و عملاً بی‌طرف است و اساساً قانون‌گذار در وضع قوانین، به صورت شفاف و اصولی مکانیزم حل اختلافات را پیش‌بینی می‌نماید و خصوصاً در دعوای مالیاتی، مسیر برای ابزارهای دادرسی عادلانه از جمله تجدیدنظرخواهی و هیئت‌های کارشناسی هموار است. اما در اخذ عوارض ماده ۲۹، شرایطی به گونه زیر حاکم است:

مرجع تشخیص رتبه انرژی خودرو: سازمان ملی استاندارد	مرجع رسیدگی به دعوای مالکان خودرو با سازمان ملی استاندارد: سازمان ملی استاندارد و دیوان عدالت اداری
مرجع تشخیص ارزش خودرو: سازمان امور مالیاتی	مرجع رسیدگی به دعوای موذیان در خصوص ارزش خودرو: هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی
مرجع مطالبه عوارض ماده ۲۹: شهرداری	مرجع رسیدگی به دعوای موذیان با شهرداری در عوارض شهری: کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها



وجود ۳ مرجع «تشخیص و مطالبه» متفاوت از یکدیگر به همراه ۴ مرجع متفاوت رسیدگی به دعاوی، خودبه خود امکان پاس کاری مودی میان این مراجع را پدید می آرد، چنان که هر سازمان از خود سلب مسئولیت کرده و اعتراض مودی را به سازمان دیگر حواله دهد.

از طرف دیگر، در هنگام مطالبه عوارض ماده ۲۹ توسط شهرداری از مودی، هیچ امکان یا صورت شفافی از نحوه محاسبه این عوارض توسط شهرداری به مودی ارائه نشده و در صورت مطالبه نحوه محاسبه این عوارض توسط مودی، پاسخهای کلیشه ای از جنس «سیستم محاسبه کرده است» یا «سازمان امور مالیاتی محاسبه کرده است» ارائه می شود. علت این امر نیز طبیعتاً آن است که شهرداری طبیعتاً و ذاتاً، نهاد تخصصی مطالبه مالیات در کشور نیست و این امر در تخصص سازمان امور مالیاتی است.

بنابراین ملاحظه بسیار مهم آن است که در هنگام وصول عوارض ماده ۲۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده، شهرداری ها قیمت گذاری خودرو در ارزیابی سازمان امور مالیاتی را ملاک اخذ عوارض قرار می دهند. این در حالی است که فرآیند ارزیابی سازمان امور مالیاتی (مثلاً در پرداخت مالیات خودروهای گران قیمت) قابلیت اعتراض مودی، رسیدگی و تجدیدنظر را داشته و در مواردی که خودرو دارای افت قیمت (مثلاً ناشی از تصادف و...) باشد، سازمان امور مالیاتی در ارزیابی خود تجدیدنظر کرده و ارزش خودرو که مبنای اخذ مالیات بر خودرو است را به صورت موردی تعدیل می نماید.

این در حالی است که فرآیند اخذ عوارض ماده ۲۹ مالیات بر ارزش افزوده توسط شهرداری ها، بر مبنای حداکثر ارزش اعلامی از سوی سازمان امور مالیاتی است، یعنی ارزش خودروی سالم بدون افت قیمت و یکسان برای همه.

• کیفیت پایین قانون نویسی و فراهم نمودن بسترهای مناسب برای قانون گریزی در جامعه توسط مقنن:

یکی از پارامترهای مهم در عیارسنجی کیفیت قوانین، بررسی سناریوها و راهکارهای ممکن، گریز از آن پیش از وضع قانون و به حداقل رساندن آنهاست. در ماده ۲۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده، یک راه رایج دور زدن قانون برای مالکین، تعویض پلاک خودرو در یک شهرستان خارج از فهرست شهرهای آلاینده به آدرس یکی از بستگان یا حتی به آدرس منزل مسکونی یا ویلای مالک خودرو است. به همین سادگی مالک هر خودرویی، اعم از آلاینده و غیر آلاینده می تواند از پرداخت مالیات موضوع این ماده معاف شود.

شرح راهکارهای پیشنهادی:

ماده ۶ و ۸ قانون هوای پاک، ساز و کار متعین برای تشخیص آلایندهی وسیله نقلیه را تعریف می نماید. بر این اساس از آنجا که عوارض ماهیتاً فاقد عناصر زیان و سوء نیت است، افزایش مبلغ دریافتی به نسبت عمر خودرو پس از سال دهم با فعل آلایندهی متناسب نیست. از سوی دیگر اگر دریافت وجوه موضوع این حکم پس از سال دهم به عنوان یک جریمه تلقی گردد، باز هم این جریمه تناظری با فعل آلایندهی نخواهد داشت، چرا که اصلاً جریمه با وقوع جرم عینیت می یابد و در نتیجه پیشنهاد می نماید به ترتیب اولویت:

۱. عبارت «وسائط نقلیه» در کل متن ماده ۲۹ به عبارت «وسائط نقلیه آلاینده» اصلاح شود.

۲. عبارت «شهرهای آلوده» از کل متن ماده ۲۹ حذف شود.

۳. عبارت «پس از سال دهم تولید، هر سال به میزان ده درصد (۱۰٪) به نرخ پایه عوارض آلایندهی وسائط نقلیه مذکور اضافه می شود تا حداکثر به دو برابر نرخ پایه افزایش یابد.» از متن ماده ۲۹ حذف شود.

با توجه به نکات بالا و درخواست مراجع طرح موضوع، بررسی آن در دستور کار کمیته حمایت از کسب و کار قرار گرفته است.