

Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności
(druk nr 2431)

Senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk nr 2431) określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności.

W projekcie ustawy, w art. 2 zdefiniowano pojęcia: marnowanie żywności i żywność na cele społeczne – dostosowując je do wymagań prawa żywnościowego, w tym określonych w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002¹. Zdefiniowano również pojęcia: sprzedawca żywności oraz organizacja pozarządowa, uwzględniając jednocześnie specyfikę funkcjonowania kościelnych osób prawnych, ponieważ osoby te z dużym powodzeniem prowadzą w Polsce działalność charytatywno-opiekuńczą, w tym rozdają żywność ubogim, a jednocześnie zachowują swoją autonomię i specyfikę działalności. Zgodnie z projektem ustawy, na sprzedawców żywności, którzy prowadzą działalność w zakresie sprzedaży środków spożywczych, o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m² (w okresie pierwszych 2 lat obowiązywania ustawy - sprzedawców żywności o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²), nakłada się obowiązek zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne (art. 3), przeprowadzania wspólnie z organizacją pozarządową kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu (art. 4). Artykuł 5 projektu ustawy wprowadza opłaty za marnowanie żywności (w wysokości 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności). Z opłaty zwolnione jest 10% masy marnowanej żywności (w pierwszym roku funkcjonowania ustawy 20%). Opłatę pomniejsza się o poniesione przez sprzedawcę żywności koszty związane z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz o koszty wykonania umowy, w szczególności koszty transportu i dystrybucji żywności. Organizacja pozarządowa została zaś zobowiązana do przeznaczenia środków pochodzących z tej opłaty na wykonywanie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom

¹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, z późn. zm.¹⁾ – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 15, t. 6, str. 463, z późn. zm.),

potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących, a także na pokrywanie kosztów administracyjnych - jednak nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty (art. 6). Organizacja pozarządowa zobowiązana jest także do składania sprzedawcy żywności pisemnej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty (art. 7). Przedmiotem art. 8 – 10 projektu ustawy jest określenie wysokości oraz trybu wymierzania kar pieniężnych za niewypełnianie obowiązków określonych w ustawie. Na sprzedawców żywności nakłada się kary w przypadku niezawarcia umowy z organizacją pozarządową, w wysokości 5 000 zł. W przypadku nieprzekazania opłaty lub przekazania jej w niepełnej wysokości, na sprzedawcę żywności nakłada się karę w wysokości od 500 do 10 000 zł. Kary ma wymierzać w drodze decyzji wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, a wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowić będą dochód budżetu państwa.

Analizując przedmiotowy projekt ustawy, zdaniem Rządu:

Problem marnotrawstwa żywności jest problemem globalnym - $\frac{1}{3}$ żywności produkowanej na świecie (ok. 1,3 mld ton) jest marnotrawiona. Problem ten dotyczy całego łańcucha dostaw – od pierwotnej produkcji rolnej do końcowej konsumpcji w gospodarstwach domowych. Zapobieganie zjawisku marnowania żywności, jest jednym z podstawowych celów rozwojowych ONZ na lata 2015-2030, który zakłada do 2030 roku zmniejszenie o połowę marnotrawstwa żywności na etapie sprzedaży i konsumpcji oraz ograniczenie strat na etapie rolnictwa i przetwórstwa.

W Unii Europejskiej kwestia strat żywności i marnotrawienia żywności jest przedmiotem planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, który został uruchomiony w 2015 roku, w celu promowania wykorzystania zasobów w bardziej zrównoważony sposób. W czerwcu 2016 roku Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa przyjęła konkluzje w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności. W marcu 2018 r. Prezydencja bułgarska dokonała oceny stopnia realizacji ww. konkluzji przez państwa członkowskie.

W 2016 r. Komisja Europejska ustanowiła Unijną Platformę ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, która ma na celu wsparcie UE w realizacji jej celu zrównoważonego rozwoju. Rezultatem prac tej Platformy są m.in. Wytyczne UE dotyczące darowizn żywności, przyjęte w 2017 r., Wytyczne w sprawie stosowania jako paszy żywności, która nie jest już przeznaczona do spożycia przez ludzi, przyjęte w dniu 16 kwietnia 2018 r.

Obecnie realizowany jest trzyletni unijny projekt pilotażowy służący dalszym badaniom nad prawnymi i operacyjnymi ramami redystrybucji żywności i wspierania upowszechniania Wytycznych UE w zakresie darowizny żywności w państwach członkowskich.

Ponadto oprócz czterech podgrup (podgrupa ds. przekazywania żywności; podgrupa ds. wypracowania jednolitej metodologii pomiaru odpadów żywnościowych; podgrupa ds. likwidowania barier, które uniemożliwiają bezpieczne wykorzystanie zasobów żywnościowych w łańcuchu dostaw; podgrupa ds. działania i implementacji) działających w ramach Unijnej Platformy ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, w 2018 roku powołano podgrupę ds. oznaczania datą. Zadaniem tej podgrupy jest m.in. przeanalizowanie i promowanie bardziej spójnego rozumienia i używania terminu przydatności do spożycia oraz daty minimalnej trwałości na etykietach produktów żywnościowych przez konsumentów, jak również podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze.

W zmieniającym prawodawstwie unijnym dotyczącym odpadów (dyrektywa ramowa o odpadach) wezwano państwa członkowskie do podjęcia działań dotyczących zmniejszenia strat żywności na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, monitorowania poziomów marnotrawienia żywności oraz składania sprawozdań z poczynionych postępów.

Zjawisko marnowania żywności włączone zostało do przyszłego przeglądu wspólnej polityki rolnej (WPR). W Komunikacie z 29.11.2017 r. Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” podkreślono istotną rolę WPR w ograniczaniu marnowania żywności i strat żywności poprzez stymulowanie lepszych praktyk produkcyjnych i przetwórczych (np. wspieranie nowych technologii, które wydłużają okres przydatności do spożycia łatwo psujących się produktów lub lepsze dopasowywanie podaży i popytu dzięki zwiększonej przejrzystości), a także poprzez wspieranie inicjatyw, które przyczyniają się do przekształcenia tradycyjnych wzorców konsumpcji „wyprodukuj – zużyj – wyrzucić” w gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Mając powyższe na uwadze, senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wpisuje się w kierunkowość podejścia na poziomie UE, a proponowane rozwiązania przyczynią się do ograniczenia zjawiska marnowania żywności w Polsce, w tym realizacji działań zawartych w konkluzjach Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z czerwca 2016 roku. W opinii Rządu, senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wymaga dopracowania.

Zdaniem Rządu, doprecyzowania wymaga art. 2 pkt 3 projektu ustawy, który zawiera definicję sprzedawcy żywności. Obecne brzmienie definicji może budzić wątpliwości interpretacyjne. Część sprzedawców żywności może prowadzić sprzedaż zarówno w jednostkach handlu detalicznego o powierzchni powyżej 250 metrów kwadratowych, jak również w jednostkach handlu, których powierzchnia nie przekracza ww. metrażu. Powstaje zatem wątpliwość, czy obowiązki nałożone ustawą dotyczą ich jedynie w zakresie jednostek o powierzchni większej niż 250 metrów kwadratowych, czy też w zakresie wszystkich prowadzonych jednostek, bez względu na metraż.

Ponadto art. 2 pkt 2 zawiera definicję „żywność na cele społeczne”, jednak w treści definicji brak jest wyjaśnienia elementu „celu”, czyli przeznaczenia żywności. Cel ten wynika dopiero z brzmienia art. 3 ust. 1, który odnosi się do przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na wykonywanie przez organizacje pozarządowe zadań publicznych. Z tego względu obecna definicja jest niepełna i wobec powyższego należałoby inaczej określić żywność, o której mowa w tym przepisie, tak by definicja zawarta w art. 2 pkt 2 obejmowała również element przeznaczenia żywności.

W art. 7 projektu nie wskazano terminu składania informacji przez organizację pozarządową ani konsekwencji prawnych niezłożenia informacji, co pozbawia ten przepis skuteczności.

Ponadto organizacje pozarządowe powinny nie tylko składać pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłat sprzedawcy żywności, ale również przedmiotową informację podawać do publicznej wiadomości, w tym poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej.

W opinii Rządu, ze względu na fakt, że projektowana ustawa nie reguluje całościowo procesu przekazywania żywności od sprzedawcy żywności poprzez organizacje pozarządowe, aż do odbiorcy końcowego, zasadnym jest wzmocnienie zapisów w przedmiotowym projekcie dotyczących bezpieczeństwa przekazywanej żywności na cele społeczne.

Zdaniem Rządu należy także przereagować punkt 6 Oceny Skutków Regulacji (OSR) – (Wpływ na sektor finansów publicznych), dotyczący skutków finansowych wynikających z projektowanej regulacji. Należy przereagować OSR tak, aby informacje tam zawarte były spójne i jednoznaczne oraz odzwierciedlały aktualny stan uzgodnień w ramach prowadzonych prac nad przedmiotowym projektem ustawy. Umożliwi to ocenę i weryfikację planowanych, ewentualnych kosztów związanych z wejściem w życie projektowanych regulacji. Ponadto pozwoli na uwzględnienie odpowiednich kwot przy planowaniu wydatków na rok 2019. Obecnie w pkt 6 OSR (Wpływ na sektor finansów publicznych) wzrost wydatków w skali roku, wynikający z dodatkowych zadań nałożonych przez projektowaną ustawę na Inspekcję

Handlową, określony został na 1,36 mln zł. Jednocześnie wskazuje się, że wg UOKiK wzrost wydatków w skali roku wyniósłby ok. 16 mln zł.

Należy również zauważyć, że projekt ustawy przewiduje dodatkowe skutki dla budżetu państwa, które nie zostały uwzględnione w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa na rok 2019 oraz na kolejne lata.

Ponadto, w związku z proponowaną w art. 11 przedmiotowego projektu ustawy, zmianą *ustawy o rachunkowości*, proponuje się następujące brzmienie art. 5 ust. 10 *projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności*: "Sprzedawca żywności zamieszcza informację o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego, o którym mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 i 398), oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli ją prowadzi."

Zaproponowana zmiana brzmienia przepisu, poprzez dokładne określenie miejsca ujawnienia ww. informacji, ma służyć ujednoczeniu przepisów projektu ustawy.

Rząd zwraca również uwagę, że regulacje zawarte w art. 3 ust. 1 projektu ustawy (wymóg zawarcia przez sprzedawcę żywności z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne), mogą być uznane za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 ust. 1 litera d) dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, dlatego projekt ten powinien być notyfikowany w Komisji Europejskiej.

Przedstawiając powyższe, Rada Ministrów akceptuje przedłożony projekt ustawy.