

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 o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, 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 178/2002. 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 przez sprzedawców żywności, 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 (projektodawca ustawy przewiduje opłatę 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 w sferze zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom 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 - 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. Wyżywienie populacji, która do 2050 r. ma liczyć 9,6 mld osób, stanie się bezprecedensowym wyzwaniem dla ludzkości oraz będzie wymagało wszechstronnej i zintegrowanej strategii globalnej. Zwiększenie produkcji żywności w świetle ograniczonych zasobów stanowi wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju gospodarki żywnościowej. 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 ułatwiania 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. znakowania datami. Zadaniem tej podgrupy jest m.in. przeanalizowanie i promowanie spójniejszego rozumienia i używania terminu przydatności do spożycia i daty minimalnej trwałości na etykietach produktów żywnościowych przez wszystkie podmioty, w tym podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i organy kontrolne.

W zmienianym 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 – wyrzuć” w gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Mając powyższe na uwadze, senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wpisuje się w kierunkowość podejścia na poziomie UE.

Rząd RP popiera kierunek działań zaproponowanych w przedmiotowym projekcie. Jednocześnie zwraca uwagę, że projektowana ustawa koncentruje się na jednym etapie dostaw żywności - sektorze handlu, który odpowiada za 5%¹ marnowanej żywności.

¹ „Food waste data set for EU-28”, 2016, EU Fusions

Proponowane rozwiązania przyczynią się do ograniczenia zjawiska marnowania żywności w Polsce. Należałoby jednak rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów zaangażowanych w przekazywanie żywności osobom potrzebującym, ze względu na zwiększoną ilość sprzedawców żywności objętych regulacją po dwóch latach funkcjonowania ustawy, czego konsekwencją będzie większa ilość żywności przekazywanej na cele społeczne oraz ze względu na ograniczone możliwości logistyczne organizacji pozarządowych.

W opinii Rządu, ze względu na bardzo ważny zakres regulacji i problematykę dotyczącą zapobiegania marnowaniu żywności, prace nad projektem ustawy powinny być kontynuowane w Sejmie RP, a zgłoszona przez Rząd propozycja zmian powinna zostać wzięta pod uwagę w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy.

MINISTER
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Krzysztof Jurgiel



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.58.2018

Druk nr 2431
Warszawa, 19 marca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 58 posiedzeniu w dniu 15 marca 2018 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Antoniego Szymańskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Stanisław Karczewski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 15 marca 2018 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu
żywności**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

Jednocześnie upoważnia senatora Antoniego Szymańskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

U S T A W A

z dnia

o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności¹⁾

Art. 1. Ustawa 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.

Art. 2. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) marnowanie żywności – wycofywanie z etapu dystrybucji środków spożywczych, które spełniają wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, z późn. zm.²⁾ – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 15, t. 6, str. 463, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem (WE) nr 178/2002”, w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady;
- 2) żywność na cele społeczne – środki spożywcze w rozumieniu art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, spełniające wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002, a nieprzeznaczone do sprzedaży, w szczególności ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań, z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

²⁾ Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 245 z 29.09.2003, str. 4, Dz. Urz. UE L 100 z 08.04.2006, str. 4, Dz. Urz. UE L 179 z 07.07.2007., str. 59, Dz. Urz. UE L 60 z 05.03. 2008, str. 17, Dz. Urz. UE L 188 z 18.07.2009 str. 14, Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014, str. 1, Dz. Urz. UE L 327 z 12.11.2014, str. 9, Dz. Urz. UE L 37 z 13.02.2015, str. 24, Dz. Urz. UE L 35 z 10.02.2017, str. 10 i Dz. Urz. UE L 117 z 05.05. 2017, str. 1.

alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%;

- 3) sprzedawca żywności – podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w zakresie sprzedaży środków spożywczych w jednostce lub jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566) powyżej 250 m², w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów;
- 4) organizacja pozarządowa – organizację pozarządową oraz podmiot, o których mowa odpowiednio w art. 3 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450), których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie:
 - a) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
 - b) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - c) działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

Art. 3. 1. Sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia umowy w formie pisemnej lub elektronicznej pod rygorem nieważności z organizacją pozarządową dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na wykonywanie przez tę organizację zadań w zakresie określonym w art. 2 pkt 4.

2. Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) czasu i sposobu przekazywania żywności na cele społeczne organizacji pozarządowej oraz rodzaju przekazywanej żywności na cele społeczne organizacji pozarządowej;
- 2) podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy stronami umowy;
- 3) przypadków, w których organizacja pozarządowa może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności;
- 4) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

3. W przypadku wypowiedzenia umowy, o której mowa w ust. 1, sprzedawca żywności jest obowiązany zawrzeć nową umowę najpóźniej w terminie 14 dni od dnia rozwiązania się umowy wypowiedzianej, jeżeli nie jest stroną innej umowy, o której mowa w ust. 1.

Art. 4. 1. Sprzedawca żywności jest obowiązany do prowadzenia w jednostkach handlu, o których mowa w art. 2 pkt 3, kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu.

2. Kampanie, o których mowa w ust. 1, są prowadzone wspólnie z organizacją pozarządową, z którą sprzedawca żywności zawarł umowę, o której mowa w art. 3 ust. 1.

3. Na kampanie, o których mowa w ust. 1, można przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty, o której mowa w art. 5.

Art. 5. 1. Sprzedawca żywności jest obowiązany do ponoszenia opłaty za marnowanie żywności.

2. Opłatę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty i masy marnowanej żywności. Podstawę obliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności w kilogramach.

3. Stawka opłaty wynosi 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności.

4. Opłatę pomniejsza się o koszty poniesione przez sprzedawcę żywności na prowadzone kampanie edukacyjno-informacyjne, o których mowa w art. 4.

5. Opłatę pomniejsza się o poniesione przez sprzedawcę żywności koszty wykonania umowy, o której mowa w art. 3 ust. 1, w szczególności koszty transportu i dystrybucji żywności.

6. Opłata jest obliczana na koniec roku kalendarzowego.

7. Sprzedawca żywności ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę, o której mowa w art. 3 ust. 1, do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy. Jeżeli sprzedawca żywności zawarł umowę, o której mowa w art. 3 ust. 1, z więcej niż jedną organizacją pozarządową, opłatę dzieli się między wszystkie organizacje proporcjonalnie do ilości odebranej przez nie żywności na cele społeczne. W przypadku gdy sprzedawca żywności nie przekazał żywności żadnej z organizacji pozarządowych, przekazuje opłatę w częściach równych wszystkim organizacjom, z którymi zawarł umowę.

8. W przypadku niezawarcia umowy, o której mowa w art. 3 ust. 1, sprzedawca żywności wnosi, w terminie określonym w ust. 7, należną opłatę na rachunek bankowy wojewódzkiego

funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności. Środki pochodzące z opłaty przeznaczane są na działania w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.

9. W przypadku gdy wysokość całej opłaty nie przekracza 200 zł, opłaty nie wnosi się.

10. Sprzedawca żywności zamieszcza informację o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne w sprawozdaniu finansowym, 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.

Art. 6. 1. Środki pochodzące z opłaty organizacja pozarządowa przeznacza na wykonywanie zadań w zakresie określonym w art. 2 pkt 4, w tym na pokrywanie kosztów administracyjnych.

2. Organizacja pozarządowa może przeznaczyć na pokrycie kosztów administracyjnych nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty.

Art. 7. 1. Organizacja pozarządowa składa sprzedawcy żywności, o którym mowa w art. 5 ust. 7, pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty, w szczególności informację ile środków zostało przeznaczone na pokrycie kosztów administracyjnych.

2. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty, mając na względzie zapewnienie przejrzystości i komunikatywności tej informacji, a także ujednoczenie sposobu jej opracowywania.

Art. 8. 1. Kto wbrew obowiązkowi określonemu w art. 3 ust. 1, nie zawiera z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne, podlega karze pieniężnej w wysokości 5 000 zł.

2. Kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się, w przypadku gdy sprzedawca żywności wykaże, że nie było możliwe zawarcie umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne z organizacją pozarządową wykonującą zadania w zakresie określonym w art. 2 pkt 4 na terenie powiatu, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności.

Art. 9. 1. Kto wbrew obowiązkowi określönemu w art. 5 ust. 7, nie wnosi na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę, o której mowa w art. 3 ust. 1, opłaty, wnosi ją w niepełnej wysokości albo nie wnosi jej w terminie, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 10 000 zł.

2. Karze określonej w ust. 1 podlega także ten, kto wbrew obowiązkowi określönemu w art. 5 ust. 8, nie wnosi na rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej opłaty, wnosi ją w niepełnej wysokości albo nie wnosi jej w terminie.

Art. 10. 1. Kary pieniężne, o których mowa w art. 8 i art. 9, wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności.

2. Jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, który popełnił naruszenie, dołożył wszelkich starań, aby do naruszenia nie doszło, lub że nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a nastąpiło ono na skutek okoliczności, których nie mógł przewidzieć, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej odstępuje od wymierzenia kary pieniężnej i umarza postępowanie.

3. Kary pieniężne wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna, na rachunek bankowy wskazany w tej decyzji.

4. Wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa.

Art. 11. W ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 i 398) w załączniku nr 1 w części „Dodatkowe informacje i objaśnienia” w ust. 2 w pkt 11 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 12 w brzmieniu:

„12) wartość żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia ... o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. poz. ...) lub kwotę opłaty za marnowanie żywności, o której mowa w art. 5 tej ustawy.”.

Art. 12. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063 i 2056) w art. 3 w ust. 1 po pkt 2h dodaje się pkt 2i w brzmieniu:

„2i) kontrola przestrzegania przepisów ustawy z dnia ... o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. poz. ...);”.

Art. 13. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.³⁾) w art. 400a w ust. 1 po pkt 31 dodaje się pkt 31a w brzmieniu:
„31a) zadania związane z racjonalnym wykorzystaniem żywności oraz przeciwdziałaniem jej marnowaniu;”.

Art. 14. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, 949 i 2203) w art. 1 po pkt 15 dodaje się pkt 15a w brzmieniu:

„15a) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności;”.

Art. 15. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy przez sprzedawcę żywności rozumie się podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w jednostce lub jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powyżej 400 m², w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.

Art. 16. Sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia pierwszej umowy, o której mowa w art. 3 ust. 1, w terminie 5 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 17. Podstawę obliczenia opłaty w roku, w którym art. 5 wszedł w życie, stanowi 80% masy marnowanej żywności w kilogramach.

Art. 18. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.

Art. 19. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5–11, które wchodzi w życie pierwszego dnia szóstego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 785, 898, 1089, 1529, 1566, 1888, 1999, 2056, 2180 i 2290 oraz z 2018 r. poz. 9 i 88.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Marnowanie żywności stanowi istotny problemem środowiskowy, ekonomiczny i etyczny. Marnowanie żywności:

- budzi kontrowersje etyczne w sytuacji wciąż istniejącego problemu niedożywienia części ludności świata,
- zwiększa emisję gazów cieplarnianych oraz zużycie energii i powoduje nadmierną eksploatację zasobów naturalnych, w tym wody pitnej,
- na etapie wytwarzania i dystrybucji skutkuje utraconymi przychodami oraz koniecznością poniesienia bezpośrednich kosztów utylizacji.

Marnowanie żywności występuje na każdym etapie – od wytwarzania, poprzez przetwarzanie i dystrybucję, kończąc na konsumpcji u ostatecznego konsumenta. Skala marnowania żywności na poszczególnych etapach procesu jest zróżnicowana w zależności od kraju. Średnio – według szacunków Komisji Europejskiej dotyczących danych z 2012 r. – w Unii Europejskiej marnuje się 89 mln ton żywności rocznie, tj. 179 kg na osobę. Pomimo, iż większość żywności (42%) marnowana jest na etapie gospodarstw domowych, obszar dystrybucji wciąż odpowiada za ok. 5% marnowanej żywności.

Koszty związane z marnowaniem żywności w Unii Europejskiej oszacowano na około 143 mld euro w 2012 r., z tego 10 mld euro dotyczy etapu dystrybucji.

W przypadku Polski brak jest szczegółowych i bieżących szacunków skali marnowania żywności. Zgodnie z danymi Eurostatu z 2006 r. w Polsce marnuje się ok. 9 mln ton żywności rocznie. W przeliczeniu na statystycznego mieszkańca, Polska jest na 5 miejscu w Unii Europejskiej pod względem marnowanej żywności (235 kg/os/rok). Brak jest szczegółowych informacji o skali marnowania żywności na poszczególnych etapach.

Zarówno w przypadku Polski, jak i wielu państw członkowskich Unii Europejskiej, brak jest również danych dotyczących redystrybucji żywności (czyli przekazywania jej na cele charytatywne).

Na podstawie badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach projektu FUSIONS oszacowano, że w 2014 r. w Unii Europejskiej przekazano za pośrednictwem banków żywności 411,0 tys. ton żywności. Należy podkreślić, że liczba ta

jest niedoszacowana, gdyż przekazywanie żywności odbywa się również poza pośrednictwem banków żywności.

Z danych Polskiej Federacji Banków Żywności wynika, że w 2015 r. za pośrednictwem polskich banków żywności przekazano 65 000 ton żywności (bez uwzględnienia 81 000 ton owoców i warzyw objętych rosyjskim embargiem, przekazanych do banków żywności przez rolników), z tego tylko 1 400 ton (około 2%) pochodziło z darowizn od sieci handlowych. Natomiast w 2016 r. ilość żywności przekazanej bankom wzrosła do 92,7 tys. ton, z czego dystrybutorzy przekazali 4,7 tys. ton.

Podkreślenia wymaga, iż problematyce marnowania żywności została także poświęcona rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”. W dokumencie tym Parlament Europejski wskazał na konieczność podjęcia konkretnych działań minimalizujących zjawisko marnotrawienia żywności, wymiany doświadczeń i praktyk przez wszystkie kraje członkowskie, jak również współpracy międzysektorowej w łańcuchu rolno-spożywczym. Parlament Europejski zwrócił się we wspomnianej rezolucji do Komisji Europejskiej o przyjęcie konkretnych środków zmierzających do zmniejszenia marnotrawstwa żywności o 50% do 2025 r.

W myśl konkluzji Rady Unii Europejskiej w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności przyjętych w dniach 27–28 czerwca 2016 r. – ponowne wykorzystanie żywności, która w innym przypadku uległaby utracie (np. jej przekazywanie na cele społeczne) jest drugim – po zapobieganiu stratom i marnotrawieniu – poziomem hierarchii gospodarowania odpadami i wykorzystania żywności (na kolejnych poziomach hierarchii znajdują się: wykorzystanie do produkcji pasz dla zwierząt, wykorzystanie w recyklingu i pozostałych formach odzysku, fermentacji beztlenowej i przy odzyskiwaniu energii).

Przekazywanie żywności organizacjom pozarządowym oraz innym przewidzianym ustawą osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym i przeznaczanie jej na cele charytatywne jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów ograniczania zjawiska marnotrawienia żywności, wpływa także pozytywnie na zrównoważenie systemu żywnościowego w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

Zamiarem projektodawcy jest wprowadzenie unormowań stanowiących właściwe środki do realizacji celu, jakim jest przeciwdziałanie marnowaniu żywności. Inicjatywa w zakresie

ograniczenia marnowania żywności wpisuje się w koncepcję Gospodarki o obiegu zamkniętym.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana i różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W chwili obecnej w Polsce brak jest regulacji w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. Jedynym udogodnieniem w tym zakresie są korzystne przepisy podatkowe. Od dnia 1 stycznia 2009 r. zwolniono od podatku od towarów i usług darowiznę dokonywaną przez producentów, której przedmiotem są produkty spożywcze, z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%, jeżeli są one przekazywane na rzecz organizacji pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez tę organizację. Natomiast z dniem 1 października 2013 r. zwolnienie dla darowizn wskazanej powyżej żywności dla organizacji pożytku publicznego zostało rozszerzone o jej dystrybutorów i obecnie obejmuje wszystkich podatników dokonujących takich darowizn. Wskazane udogodnienia nie stanowią jednak wystarczającej regulacji w tym zakresie.

Projektowana ustawa koncentruje się na sektorze dystrybucji z uwagi na to, że występujące udogodnienia podatkowe są wykorzystywane głównie przez producentów żywności. Ponadto sektor dystrybucji – a szczególnie duże sklepy (o powierzchni handlowej powyżej 250 m²) – cechuje znaczący potencjał do ograniczenia zjawiska marnowania żywności, gdyż:

- 1) duża skala ułatwia logistykę przewozu żywności do banków żywności;
- 2) zaawansowana infrastruktura techniczna (centralne magazyny, systemy komputerowe śledzące towar) pozwala na sprawną identyfikację żywności, dla której zbliża się termin przydatności do spożycia przy zachowaniu ciągłości łańcucha chłodniczego;
- 3) scentralizowana struktura decyzyjna pozwala na sprawne wdrażanie procedur ograniczających marnowanie żywności.

Celem projektowanych zmian jest włączenie dystrybutorów żywności do funkcjonujących i wprowadzanych mechanizmów w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. Projektowana regulacja otwiera możliwość przedsiębiorcom prowadzącym sprzedaż

żywności w jednostkach handlowych o powierzchni powyżej 250 m², w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów, do podjęcia działań zmierzających do zapobiegania marnowaniu żywności, tworząc mechanizm przekazywania nieodpłatnie niesprzedanych produktów żywnościowych, z zastosowaniem dotychczasowych ulg podatkowych w tym zakresie.

Projektowana ustawa wprowadza regulacje określające obowiązki sprzedawców żywności w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, których celem jest redukcja negatywnych skutków społecznych, środowiskowych i gospodarczych wynikających z marnowania żywności (art. 1).

W art. 2 w pkt 1–3 projektu ustawy, w słowniczku, wprowadzono definicje legalne: „marnowania żywności”, „żywności na cele społeczne”, „sprzedawcy żywności”. Potrzeba precyzyjnego ustalenia znaczenia powyższych pojęć jest niezbędna do określenia obowiązków nakładanych ustawą oraz wyznaczenia kręgu podmiotów, na które nakładane są przewidziane w ustawie obowiązki. Projekt (w art. 2 w pkt 4) zakłada także zawężenie definicji „organizacji pozarządowej”, w stosunku do przyjętej w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450), jedynie do organizacji, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 3) działalności charytatywnej, polegającej m.in. na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

W odniesieniu do definicji „organizacji pozarządowej” wprowadzono ponadto doprecyzowanie, iż walor wskazanej organizacji, rozumieniu projektu ustawy, posiadają również osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowe uregulowanie uwzględnia specyfikę funkcjonowania kościelnych osób prawnych. Osoby te od wieków prowadzą w Polsce działalność charytatywno-opiekuńczą, w tym rozdają żywność ubogim a jednocześnie zachowują swoją autonomię i specyfikę działalności.

Zgodnie z przepisem w art. 3 ust. 1 projektu sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej przekazywania żywności na cele społeczne. Umowa powinna być zawarta w formie pisemnej lub elektronicznej pod rygorem nieważności.

W ust. 2 art. 3 projektu ustawy zawarto katalog elementów koniecznych, które powinna zawierać umowa dotycząca nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne. Zgodnie z powyższym przepisem umowa powinna w szczególności określać postanowienia dotyczące:

- 1) czasu i sposobu przekazywania żywności na cele społeczne organizacji pozarządowej, a także rodzaju przekazywanej żywności;
- 2) podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy jej stronami;
- 3) przypadków, w których organizacja pozarządowa może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności;
- 4) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Art. 4 ust. 1 projektu ustawy nakłada na sprzedawców żywności obowiązek przeprowadzenia w jednostkach handlowych kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Porównując możliwości przeprowadzania wskazanych kampanii przez organizacje pozarządowe i sprzedawców żywności, należy stwierdzić, iż zdecydowanie większe możliwości oddziaływania na konsumentów mają sprzedawcy żywności. Ponadto znacząca część organizacji pozarządowych nie ma doświadczenia w prowadzeniu takich kampanii. Przenosząc obowiązek przeprowadzenia kampanii na sprzedawców żywności brano także pod uwagę znaczne rozproszenie środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności, którymi będą dysponować organizacje pozarządowe, a które mogłyby być przeznaczane na prowadzenie przedmiotowych kampanii. Jednocześnie, mając na względzie cel jakim jest włączenie organizacji pozarządowych w proces propagowania racjonalnego gospodarowania żywnością wśród społeczeństwa, wprowadza się przepis, w myśl którego kampanie edukacyjno-informacyjne mają być prowadzone wspólnie z organizacją pozarządową, z którą sprzedawca żywności zawarł umowę dotyczącą przekazywania żywności na cele społeczne.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 na kampanie można będzie przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty, zaś w myśl art. 5 ust. 4 opłata za marnowanie żywności

zostanie pomniejszona przez sprzedawcę żywności o koszty poniesione na omawiane kampanie.

Przepisy art. 5 projektu ustawy przewidują obowiązek ponoszenia przez sprzedawców żywności opłaty za marnowanie żywności. Opłata taka jest ustalana poprzez pomnożenie jednostkowej stawki przez masę marnowanej żywności. Podstawę obliczenia opłaty stanowi masa marnowanej żywności w kilogramach. Wprowadzono występującą powszechnie zasadę samonaliczania – obowiązany podmiot sam ustala wysokość opłaty i wnosi należną opłatę. Środki pochodzące z opłat przekazywane są organizacjom pozarządowym, z którymi sprzedawcy żywności zawarli umowy dotyczące nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne. Opłata jest pomyślana jako swoista sankcja finansowa dla sprzedawców żywności, którzy pomimo zaproponowanych w projekcie mechanizmów przekazywania nieodpłatnie niesprzedanych produktów żywnościowych, wytwarzają znaczne ilości „odpadów żywnościowych”. Mając jednakże na uwadze to, iż pomimo dołożenia należytej staranności przy wdrażaniu rozwiązań ograniczających marnowanie żywności, po stronie sprzedawców żywności muszą występować, chociażby ze względu na rodzaj dystrybuowanych produktów żywnościowych (żywność o krótkich terminach przydatności do spożycia np.: wędliny, warzywa), przypadki przeznaczania żywności do unieszkodliwiania jako odpady – w art. 5 w ust. 1 w zdaniu drugim przewidziano regulację, zgodnie z którą opłaty nie ponosi się od 10% masy marnowanej żywności (podstawę obliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności w kilogramach). Ponadto sprzedawca żywności w oparciu o ust. 4 i 5 w art. 5 będzie uprawniony do pomniejszenia opłaty odpowiednio o koszty poniesione na prowadzone kampanie edukacyjno-informacyjne lub koszty wykonania umowy dotyczącej przekazywania żywności na cele społeczne, o której mowa w art. 3 ust. 1 projektu ustawy.

W myśl art. 5 ust. 10 sprzedawca żywności będzie miał obowiązek zamieszczania informacji o wysokości należnej opłaty lub o wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym w sprawozdaniu finansowym przewidzianym przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 i 398) oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli takową prowadzi.

W myśl art. 6 projektu ustawy środki pochodzące z opłaty mogą być wykorzystane przez organizację pozarządową na wykonywanie zadań publicznych w zakresie określonym w art. 2 pkt 4 ustawy, a także na pokrywanie kosztów administracyjnych, przy jednoczesnym założeniu,

że na koszty administracyjne organizacja może przeznaczyć nie więcej niż 20% środków z opłaty.

W projekcie wprowadzono ponadto obowiązek przekazywania przez organizację pozarządową sprzedawcy żywności, który zgodnie z art. 5 ust. 7 przekazał na jej rzecz opłatę, pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z opłaty (art. 7). Wzór przedmiotowej informacji określi minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia.

W projektowanych przepisach art. 8–10 uregulowano zasady nakładania kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy. Kary pieniężne mają charakter kar administracyjnych. Kara pieniężna nakładana jest w formie indywidualnego aktu administracyjnego za naruszenie obowiązujących przepisów prawa. Kary pieniężne określone w art. 9 zostały w projekcie ustawy poprzez tzw. widełki kwotowe. Organem właściwym do wymierzania kar pieniężnych będzie wojewódzki inspektor inspekcji handlowej właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności. Wpływy z tytułu kar pieniężnych będą stanowiły dochód budżetu państwa. Kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do administracyjnych kar pieniężnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie będzie się stosować przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 i z 2018 r. poz. 149).

Projektowana ustawa w art. 5 w ust. 10 przewiduje, iż sprzedawca żywności zamieszcza informację o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Proponowana w art. 11 projektowanej ustawy zmiana w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości precyzuje, w którym elemencie sprawozdania finansowego należy ujawnić informację o przedmiotowej opłacie lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym.

W projekcie ustawy nakłada się dodatkowe obowiązki na wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej. W związku z tym w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063 i 2056) w art. 3 w ust. 1 dodaje się pkt 2i rozszerzający zakres zadań Inspekcji Handlowej – o wykonywanie zadań z zakresu kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Wojewódzki

inspektor inspekcji handlowej będzie właściwy w zakresie kontroli zawierania umów pomiędzy sprzedawcami żywności a organizacjami pozarządowymi oraz wywiązywania się z obowiązku uiszczenia opłaty przez sprzedawców żywności (art. 12 projektu ustawy).

Proponowana zmiana w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) przewiduje, iż do katalogu przedsięwzięć, które mogą być dofinansowane jako zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zalicza się również zadania związane z racjonalnym wykorzystaniem żywności oraz przeciwdziałaniem marnowaniu żywności (art. 13).

Natomiast propozycja nowelizacji ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, 949 i 2203) zmierza do tego, aby wśród postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w Polsce, umiejscowiono również upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (art. 14 projektu ustawy).

Zgodnie art. 15 projektu w okresie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie wprowadzone nią obowiązki dotyczyć będą jedynie sprzedawców żywności prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w co najmniej jednej jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży przewyższającej 400 m².

Projektowana regulacja przewiduje, że sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia pierwszej umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne w terminie 5 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 16).

Art. 17 wprowadza okres przejściowy w zakresie obliczania opłaty za marnowanie żywności. W pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów podstawę obliczenia opłaty stanowić będzie 80% masy marnowanej żywności w kilogramach.

W myśl art. 18 projektowanej ustawy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po 18 miesiącach obowiązywania ustawy, przedstawi Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.

Przewiduje się wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów odnoszących się do opłaty za wytwarzanie odpadów oraz przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, które mają wejść w życie

pierwszego dnia szóstego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia ustawy. Zdaniem projektodawcy zaproponowany okres *vacatio legis* jest wystarczający z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji, zasada zapewnienia odpowiedniego okresu dostosowawczego).

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

4. Założenia projektu aktu wykonawczego

Przepis art. 7 ust. 2 projektu ustawy formułuje delegację dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru informacji składanej przez organizację pozarządową sprzedawcy żywności, który wnosi na jej rachunek bankowy opłatę za marnowanie żywności, o wykorzystaniu środków pochodzących z tej opłaty.

Celem rozporządzenia będzie ujednoczenie sposobu opracowywania informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty. Przedmiotowe rozporządzenie pozwoli na sporządzenie i przekazanie przez organizacje pozarządowe właściwej i przejrzystej informacji w zakresie wykorzystania środków pochodzących z opłaty. Ponadto znacząco ułatwi monitorowanie przez sprzedawców żywności poprawności i zasadności wydatkowania środków pochodzących z opłaty przez organizacje pozarządowe.

W zakres przekazywanych przez organizacje pozarządowe danych powinny wchodzić informacje dotyczące:

- 1) łącznej wysokości środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności,
- 2) zadań określonych w art. 2 pkt 4 ustawy, zrealizowanych w ramach środków z opłaty – z wyszczególnieniem jaka kwota została przeznaczona na każde zadanie;
- 3) łącznej wysokości kosztów administracyjnych pokrytych w ramach opłaty, w tym jakie były koszty wynagrodzeń;
- 4) łącznej wysokości środków pochodzących z opłaty, przeznaczonych na kampanie edukacyjno-informacyjne w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności, prowadzonych wspólnie ze sprzedawcami żywności.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: Ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Antoni Szymański</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Miroslaw Reszczyński, legislator, 22 694 9192 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 19 marca 2018 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa komisji senackiej</p> <p>Nr druku: 263, 263S, 263X</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Marnowanie żywności stanowi istotny problemem środowiskowy, ekonomiczny i etyczny. Marnowanie żywności:

- budzi kontrowersje etyczne w sytuacji wciąż istniejącego problemu niedożywienia części ludności świata,
- zwiększa emisję gazów cieplarnianych oraz zużycie energii i powoduje nadmierną eksploatację zasobów naturalnych, w tym wody pitnej,
- na etapie wytwarzania i dystrybucji skutkuje utraconymi przychodami oraz koniecznością poniesienia bezpośrednich kosztów utylizacji.

Marnowanie żywności występuje na każdym etapie – od wytwarzania, poprzez przetwarzanie i dystrybucję, kończąc na konsumpcji u ostatecznego konsumenta. Skala marnowania żywności na poszczególnych etapach procesu jest zróżnicowana w zależności od kraju. Średnio – według szacunków Komisji Europejskiej dot. danych z 2012 r. – w UE marnuje się 89 mln ton żywności rocznie, tj. 179 kg na osobę. Pomimo, iż większość żywności (42%) marnowana jest na etapie gospodarstw domowych, obszar dystrybucji wciąż odpowiada za ok. 5% marnowanej żywności. Koszty związane z marnowaniem żywności w UE oszacowano na około 143 mld euro w 2012 r., z tego 10 mld euro dotyczy etapu dystrybucji.

W przypadku Polski brak jest szczegółowych i bieżących szacunków skali marnowania żywności. Zgodnie z danymi Eurostatu z 2006 r., w Polsce marnuje się ok. 9 mln ton żywności rocznie. W przeliczeniu na statystycznego mieszkańca, Polska jest na 5 miejscu w UE pod względem marnowanej żywności (235 kg/os/rok). Brak jest szczegółowych informacji o skali marnowania żywności na poszczególnych etapach.

Zarówno w przypadku Polski, jak i wielu państw członkowskich UE, brak jest również danych dot. redystrybucji żywności (czyli przekazywania jej na cele charytatywne).

Na podstawie badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach projektu FUSIONS oszacowano, że w 2014 r. w Unii Europejskiej przekazano za pośrednictwem banków żywności 411,0 tys. ton żywności. Należy podkreślić, iż liczba ta jest niedoszacowana, gdyż przekazywanie żywności odbywa się również poza pośrednictwem banków żywności.

Dla krajów, które oszacowały wielkość przekazywanej żywności statystyki przedstawiają się następująco:

Kraj / region	Ilość przekazywanej żywności (w tonach)	Rok
EU	411 000	2014
Austria	11 100	2014
Kraje nordyckie	900	2013
Wielka Brytania	20 000	2014
Holandia	20 000	2013

Źródło: „Estimates of European food waste levels”, FUSIONS, 2016.

Z danych Polskiej Federacji Banków Żywności wynika, że w 2015 r. za pośrednictwem polskich banków żywności przekazano **65 000 ton żywności** (bez uwzględnienia 81 000 ton owoców i warzyw objętych rosyjskim embargiem przekazanych do banków żywności przez rolników), z tego **tylko 1 400 ton (około 2%) pochodziło z darowizn od sieci handlowych**.

W 2016 Banki Żywności pozyskały łącznie **92,7 tys. ton żywności** od wszystkich współpracujących z nimi organizacji partnerskich, producentów, dystrybutorów i rolników z całej Polsce, z czego **4,7 tys. ton przekazali dystrybutorzy** (5% łącznie pozyskanej żywności) – co stanowi trzykrotny wzrost w porównaniu do roku 2015.

Sektor dystrybucji – a szczególnie duże sklepy – cechuje znaczący potencjał do ograniczenia zjawiska marnowania żywności, gdyż:

- 1) duża skala ułatwia logistykę przewozu żywności do banków żywności,
- 2) zaawansowana infrastruktura techniczna (centralne magazyny, systemy komputerowe śledzące towar) pozwala na sprawną identyfikację żywności, dla której zbliża się termin przydatności do spożycia przy zachowaniu ciągłości łańcucha chłodniczego,
- 3) scentralizowana struktura decyzyjna pozwala na sprawne wdrażanie procedur ograniczających marnowanie żywności.

Jednym ze sposobów ograniczenia marnowania żywności jest przekazywanie jej do organizacji pożytku publicznego (banków żywności) przed upływem daty przydatności do spożycia. Takie działanie od 2009 r. – w przypadku producentów, a od 2013 r. – w przypadku dystrybutorów żywności wiąże się z preferencjami w podatku VAT (prawo do odliczenia VAT od towarów żywnościowych przekazanych na rzecz organizacji pożytku publicznego), choć należy zwrócić uwagę, iż odliczenie VAT przysługuje także w niektórych przypadkach utylizacji żywności.

Należy również podkreślić, iż ponowne wykorzystanie żywności, która w innym przypadku uległaby utracie (np. jej przekazywanie na cele społeczne) jest drugim – po zapobieganiu stratom i marnotrawieniu – poziomem hierarchii gospodarowania odpadami i wykorzystania żywności wg konkluzji Rady Unii Europejskiej w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności (przyjętych w dniach 27–28 czerwca 2016 r.). Na kolejnych poziomach hierarchii znajdują się: wykorzystanie do produkcji pasz dla zwierząt, wykorzystanie w recyklingu i pozostałych formach odzysku, fermentacji beztlenowej i przy odzyskiwaniu energii.

Do najważniejszych barier utrudniających współpracę pomiędzy dystrybutorami a bankami żywności należą:

- odpowiedzialność prawna za przekazywaną żywność (jej bezpieczeństwo i higienę),
- obawa darczyńcy o utratę wizerunku w przypadku zatrucia przekazaną przez niego żywnością,
- koszty transportu i magazynowania żywności,
- konieczność zachowania łańcucha chłodniczego od momentu odbioru żywności ze sklepu do jej przekazania potrzebującym,
- maksymalizacja zysków ze sprzedaży poprzez wycofywanie żywności ze sprzedaży dopiero w momencie przekroczenia daty przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości,
- konieczność utylizacji żywności po przekroczeniu daty minimalnej trwałości.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W celu ograniczenia zjawiska marnowania żywności proponuje się wprowadzenie ustawy o *przeciwdziałaniu marnowaniu żywności*. Najważniejsze rozwiązania projektowanej regulacji są następujące:

- 1) nałożenie na sprzedawców żywności o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m² (zwanych dalej „sprzedawcami żywności”) obowiązku zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne;
- 2) nałożenie na sprzedawców żywności opłaty za marnowanie żywności:
 - a. w wysokości 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności (z opłaty zwolnione jest 10% masy marnowanej żywności, zaś w pierwszym roku funkcjonowania ustawy 20% masy marnowanej żywności),
 - b. opłata obliczana jest na koniec roku,
 - c. opłatę pomniejsza się o poniesione przez sprzedawcę koszty związane z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz o koszty wykonania umowy, o której mowa w pkt 1, w szczególności koszty transportu i dystrybucji żywności,
 - d. opłaty nie wnosi się, gdy jej naliczona wysokość w skali roku nie przekracza 200 zł,
 - e. środki z opłaty przekazuje się bezpośrednio na rachunek organizacji pozarządowej, z którą sprzedawca ma podpisaną umowę, a w przypadku niezawarcia umowy na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska;
- 3) organizacja pozarządowa środki z opłaty może przeznaczyć na:
 - a. wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie: pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących,
 - b. pokrywanie kosztów administracyjnych (jednak nie więcej niż 20% środków z opłaty);
- 4) nałożenie na sprzedawców kar:
 - a. w przypadku niezawarcia umowy z organizacją pozarządową – w wysokości 5 000 zł (jeżeli sprzedawca wykaże, że nie miał możliwości zawarcia umowy – kary nie nakłada się),
 - b. przypadku nieprzekazania opłaty lub przekazania jej w niepełnej wysokości – w wysokości od 500 do 10 000 zł,
 - c. kary wymierza w drodze decyzji wojewódzki inspektor inspekcji handlowej,
 - d. wpływy z tytułu kar stanowią dochód budżetu państwa;

- 5) obowiązek prowadzenia przez sprzedawców żywności wspólnie z organizacją pozarządową kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu:
 - a. kampanie są prowadzone co najmniej raz w roku przez dwa tygodnie,
 - b. na kampanie można przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności,
 - c. środki przeznaczone przez sprzedawcę żywności na prowadzenie kampanii pomniejszają wysokość ewentualnej opłaty za marnowanie żywności;
- 6) nałożenie obowiązków informacyjnych na:
 - a. sprzedawców żywności – zamieszczanie w sprawozdaniu finansowym informacji o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym,
 - b. organizacje pozarządowe – obowiązek przekazywania sprzedawcy żywności informacji o wykorzystaniu środków z opłaty (wzór informacji określi minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów);
- 7) przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy przez Inspekcję Handlową (po upływie 18 m-cy od wejścia w życie ustawy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawi Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania);
- 8) dodanie do celów działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań związanych z racjonalnym wykorzystaniem żywności oraz przeciwdziałaniem jej marnowaniu;
- 9) upowszechnianie w ramach systemu oświaty wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności;
- 10) w terminie 2 lat od ogłoszenia ustawy stosowanie jej przepisów do sprzedawców żywności o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m².

Oczekuje się, że efektem wprowadzenia projektowanych unormowań będzie ograniczenie skali marnowania żywności, nastąpi zmniejszenie bezpośrednich kosztów utylizacji i presji na środowisko naturalne. Ponadto przekazywanie nieodpłatnie organizacjom pozarządowym żywności na cele charytatywne powinno sprzyjać ograniczaniu negatywnych skutków społecznych wynikających z marnowania żywności.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują następujące rozwiązania, mające na celu ograniczanie marnotrawienia żywności:

- **Francja – opłata za nieprzekazanie niesprzedanej żywności**

Francja jako pierwszy kraj na świecie na początku 2016 r. nałożyła na sklepy o powierzchni ponad 400 m² obowiązek podpisywania z bankami żywności lub organizacjami charytatywnymi umów na przekazywanie niesprzedanej żywności. Na zawarcie umów z organizacjami charytatywnymi sklepy mają rok od momentu ogłoszenia ustawy (odpowiednio rok od otwarcia sklepu lub powiększenia powierzchni sprzedaży powyżej określonego progu 400 m²).

Wprowadzono również zakaz podejmowania działań mających na celu czynienia niesprzedanych towarów niezdatnymi do spożycia, np. metodą polewania niesprzedanych produktów chlorem.

W przypadku niewywiązania się z obowiązku podpisania umowy na sklep nakładana jest opłata w wysokości min. 450 €, natomiast w przypadku umyślnych działań prowadzących do zniszczenia produktów – w wysokości 3 750 €.

Ponadto do ustawy regulującej system oświaty wprowadzono przepis, zgodnie z którym żywienie i walka z marnotrawieniem żywności są przedmiotem nauczania w szkołach.

Po około dwóch latach funkcjonowania powyższych przepisów we Francji nastąpił spadek marnowanej przez sklepy żywności, a tym samym ilościowy wzrost żywności, która trafia do potrzebujących. Ponadto przedstawiciele francuskich banków żywności zauważają, że nastąpiła poprawa struktury przekazywanej żywności – obecnie banki żywności otrzymują więcej warzyw, owoców i mięsa, a także produktów z dłuższym niż dotychczas okresem pozostającym do upływu terminu przydatności do spożycia i terminu minimalnej trwałości.

Dzięki podjętym działaniom na rzecz ograniczenia marnowania żywności Francja stała się liderem rankingu „Food Sustainability Index 2017”, zajmując pierwsze miejsce w ogólnej klasyfikacji oraz w kategorii „Food loss and waste”. Jest to indeks oparty na celach ONZ w zakresie równowagi żywnościowej, którego zadaniem jest wyróżnianie dobrych praktyk stosowanych przez różne kraje i stworzenie wzorów do naśladowania.

- **Włochy:**

- ulgi podatkowe

Włochy przyjęły rozwiązania polegające na wprowadzeniu ulg podatkowych dla sklepów przekazujących żywność bankom żywności lub organizacjom charytatywnym. Wysokość ulg w przypadku sklepów uzależniona jest od ilości przekazywanej na cele charytatywne żywności. Nowe prawo umożliwia również przekazywanie żywności po terminie minimalnej trwałości, źle oznakowanej (z wyjątkiem błędnego oznakowania alergenów) lub z uszkodzonym opakowaniem, pod warunkiem, że nie jest zepsuta. Nie przewidziano natomiast nakładania na sklepy sankcji lub dodatkowych opłat w sytuacji nieprzekazywania żywności organizacjom charytatywnym.

– „Prawo Dobrego Samarytanina”

We Włoszech obowiązuje tzw. „Prawo Dobrego Samarytanina”, zgodnie z którym podmioty przekazujące w dobrej wierze żywność na cele charytatywne nie ponoszą za tę żywność odpowiedzialności karnej i cywilnej wobec indywidualnych beneficjentów banku żywności. Są za nią odpowiedzialne do momentu przekazania jej do banku żywności. Żywność przekazywana do banku żywności musi być dobrej jakości i odpowiednio oznakowana.

• Belgia – wydłużenie daty minimalnej trwałości

W Belgii możliwe jest przekazywanie do banków żywności lub innych organizacji charytatywnych żywności, która osiągnęła termin minimalnej trwałości („najlepiej spożyć przed ...”) jako niezagrażającej zdrowiu. Wykaz produktów, które mogą być przekazywane, podzielony został na grupy – od produktów najbardziej trwałych (takich jak sól, cukier, makarony), które można spożyć do roku po dacie minimalnej trwałości do produktów, które można bezpiecznie spożyć do 2 miesięcy po dacie minimalnej trwałości (np. olej, tłuszcz do smażenia, masło, utrwalone mleko i produkty mleczne). Wykaz określa również wytyczne do przechowywania oraz cechy dyskwalifikujące produktów. Powyższe zasady nie dotyczą żywności, która ma określony termin przydatności do spożycia („należy spożyć do ...”).

• Czechy – obowiązek przekazywania niesprzedanej żywności

Od stycznia 2018 r. wszystkie sklepy o powierzchni sprzedaży ponad 400 m² są zobligowane do nieodpłatnego przekazywania organizacjom charytatywnym niesprzedanej żywności, która w przeciwnym razie trafiłaby na wysypiska. Organizacje następnie redystrybuują przekazaną żywność do beneficjentów pomocy społecznej (np. osób społecznie wykluczonych, niepełnosprawnych, samotnych matek, domów dziecka, itd.). Obowiązkiem przekazywania organizacjom charytatywnym w szczególności objęta jest żywność, która nie jest w pełni zgodna ze standardami określonymi przez prawo żywnościowe (błędnie, niedokładnie lub niewłaściwie oznakowana np. gramatura, skład produktu), ale jest bezpieczna dla zdrowia. Nieprzestrzeganie powyższego obowiązku skutkuje nałożeniem kar w wysokości do 10 mln CZK (10 000 000 CZK = 1 647 000 PLN – według średniego kursu NBP z dnia 13 marca 2018 r.).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podmioty prowadzące sprzedaż żywności w jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni ponad 250 m ² (400 m ² – w pierwszych dwóch latach funkcjonowania przepisów)	<ul style="list-style-type: none"> jednostki handlu detalicznego – wg stanu na 31 XII 2014 r. liczbę sklepów (prowadzących sprzedaż detaliczną) o powierzchni od 200 do 299 m² oszacowano na 6 476, sklepów o powierzchni powyżej 300 m² było 17 403, co łącznie daje około 24 tys. podmiotów o powierzchni pow. 200 m² (w tym 13 338 sklepów o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²). jednostki handlu hurtowego – brak danych w podziale na kryterium powierzchni sprzedaży 	GUS „Rynek wewnętrzny w 2016 r.”	<ul style="list-style-type: none"> zawieranie z organizacjami pozarządowymi umów dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności, nieodpłatne przekazywanie na rzecz organizacji pozarządowych żywności wycofanej z dystrybucji ze względu na wady estetyczne lub zbliżający się upływ daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia, przekazywanie na rachunek bankowy organizacji pozarządowych opłaty za marnowaną żywność, zamieszczanie informacji o wysokości należnej opłaty w sprawozdaniu finansowym, prowadzenie co najmniej raz w roku wspólnie z organizacją pozarządową przez dwa tygodnie kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie

			racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu.
Organizacje pozarządowe	<p>Na podstawie rejestru REGON (stan na grudzień 2014 roku) w Polsce było zarejestrowanych 17 tys. fundacji i 86 tys. stowarzyszeń.</p> <p>Stowarzyszenie Klon/Jawor szacuje jednak, że około 70% zarejestrowanych organizacji rzeczywiście prowadzi działalność.</p> <p>W przeprowadzonych w 2015 r. badaniach 21% (można szacować, że około 15 tys. faktycznie działających organizacji) organizacji deklarowało działanie w sektorze „usługi socjalne, pomoc społeczna”, przy czym obszar ten był wiodącym obszarem działalności tylko dla 8% wszystkich organizacji.</p>	<p>Rejestr REGON</p> <p>„Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań.”</p> <p>Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • zawieranie ze sprzedawcami żywności umów dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności, • odbieranie przekazanej nieodpłatnie żywności, • wykorzystywanie środków pochodzących z opłat za marnowanie żywności na wykonywanie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej, a także działalności charytatywnej, • przekazywanie sprzedawcom żywności informacji na temat wykorzystania środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności, • prowadzenie wspólnie ze sprzedawcami żywności kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu.
Inspekcja Handlowa	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz 16 inspektorów wojewódzkich	ustawa	<ul style="list-style-type: none"> • kontrolowanie przestrzegania przez sprzedawców żywności przepisów projektowanej ustawy, • wymierzanie kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy.
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów		ustawa	<ul style="list-style-type: none"> • przedstawienie oceny funkcjonowania ustawy po 18 miesiącach od jej wejścia w życie.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej		ustawa	<ul style="list-style-type: none"> • realizowanie zadań związanych z racjonalnym wykorzystaniem żywności oraz przeciwdziałaniem jej marnowaniu, • gromadzenie środków z kar nakładanych na sprzedawców żywności, w przypadku niezawarcia umowy z organizacją pozarządową oraz przeznaczanie tych środków na działania w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.
Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych		ustawa	<ul style="list-style-type: none"> • określenie w drodze rozporządzenia wzoru informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności.

Obywatele, w szczególności dzieci i młodzież	38,4 mln	GUS, Rocznik Demograficzny	<ul style="list-style-type: none"> uzyskiwanie informacji w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu w ramach kampanii edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez sprzedawców żywności, a także wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w ramach systemu oświaty wśród dzieci i młodzieży.
--	----------	----------------------------	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Opinię do projektu objętego drukiem 263 przekazały następujące podmioty: Caritas Polska, Fundacja Pomocy Bezrobotnym i Bezdomnym, Federacja Polskich Banków Żywności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ), Minister Finansów (MF), Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Minister Środowiska (MŚ), Minister Zdrowia (MZ), Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji (POHiD), Polski Czerwony Krzyż, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Stowarzyszenie Kooperacja Miejska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz osoba fizyczna.

Najważniejsze zgłoszone uwagi dotyczyły:

- pojęć występujących w projekcie** – niektóre definicje zdaniem podmiotów opiniujących są niezrozumiałe lub za mało precyzyjne (m.in. marnowana żywność, infrastruktura służąca do obrotu otrzymaną żywnością, przeznaczenie żywności na cele charytatywne w zakładach żywienia zbiorowego, wada handlowa);
- podmiotów objętych ustawą** – postulat objęcia ustawą również producentów żywności (Stowarzyszenie Kooperacja Miejska);
- umów zawieranych między sklepami a organizacjami pożytku publicznego (OPP)** – propozycja zobligowania OPP do zawierania umów ze sklepami (POHiD);
- kar za niepodpisanie umowy** – kara nie powinna być nakładana w sytuacji, gdy działające na terenie gminy OPP odmówiły podpisania umowy (POHiD); środki z kary powinny trafiać do OPP, a nie do budżetu państwa (Stowarzyszenie Klon/Jawor); zbyt niska wysokość;
- sfinansowania kosztów związanych z przekazywaniem żywności** – podział kosztów między OPP a sklepem może rodzić różne problemy, z jednej strony nałożenie kosztów transportu na OPP – ze względu na brak niezbędnych środków – może uniemożliwić odbiór żywności ze sklepu, z drugiej strony brak gwarancji ze strony sklepu, że pokryje całe koszty transportu może skłaniać OPP do niepodpisywania umowy na odbiór żywności i prowadzić do nakładania kary na sklep (Polski Czerwony Krzyż, Stowarzyszenie Kooperacja Miejska, POHiD, osoba fizyczna, Federacja Polskich Banków Żywności);
- opłaty za wytwarzanie odpadów żywnościowych:**
 - wysokości opłaty (część podmiotów uznała, że stawka opłaty jest za wysoka – POHiD, a część, że za niska – Polski Czerwony Krzyż);
 - podstawy naliczenia opłaty (postulat wyłączenia z podstawy naliczania opłaty żywności, która ze względu na swoją jakość lub uszkodzenie i inne wady nie nadaje się do przekazania oraz żywności, która nie zostanie odebrana ze względu na brak zainteresowania OPP);
 - mechanizmu pobierania i dochodzenia opłat w sytuacji jej nieuiszczenia (zdaniem podmiotów powinien być bardziej szczegółowo wyjaśniony);
- przeznaczenia środków z opłaty** – ustawodawca nie potrzebnie zawęził zakres wydatkowania środków z opłaty (Stowarzyszenie Klon/Jawor), nie określono terminu na wykorzystanie środków z opłaty (Caritas Polska);
- informacji o wykorzystaniu środków z opłaty** – pisemna informacja o wykorzystaniu środków może być niewystarczająca, dokument powinien mieć formę rozliczenia (POHiD), nie określono stopnia szczegółowości informacji (Caritas Polska), propozycja podawania informacji do wiadomości publicznej, np. na stronach internetowych OPP (MRPiPS);
- wydłużenia terminu minimalnej trwałości:**

- ustawa powinna nakładać obowiązek przekazywania żywności w określonym terminie przed upływem daty przydatności do spożycia, natomiast po upływie tej daty żywność mogłaby być przekazywana na cele charytatywne, ale niezwiązane z żywieniem ludzi, np. na pasze dla zwierząt (UOKiK, osoba fizyczna);
- nie wyjaśniono kto ponosi odpowiedzialność za jakość przekazanej po terminie żywności (MZ);
- **propozycji wprowadzenia specjalnego oznakowania żywności przekazanej na cele charytatywne po upływie terminu minimalnej trwałości (MZ);**
- **długości okresu na dostosowanie się do projektowanych zmian** – zdaniem niektórych podmiotów zbyt krótki (Stowarzyszenie Kooperacja Miejska, POHiD, Stowarzyszenie Klon/Jawor);
- propozycji **nałożenia obowiązku kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy na Inspekcję Handlową** a nie Inspekcję Ochrony Środowiska, jak przyjęto w projekcie (GIOŚ).

W trakcie I czytania kolejne opinie do projektu oraz przedstawionych poprawek przedstawili: Caritas Polska, MRiRW, MŚ, MZ, POHiD, Stowarzyszenie Kooperacja Miejska oraz UOKiK.

Przedstawione zostały następujące uwagi:

- 1) w opinii POHiD i MRiRW należy rozważyć kompleksowe objęcie ustawą wszystkich podmiotów łańcucha żywnościowego;
- 2) przekazywanie żywności powinno być dobrowolne – POHiD;
- 3) projektowana ustawa powinna skupiać się na zapobieganiu marnowania żywności, a nie pozyskiwaniu opłat za zmarnowaną już żywność;
- 4) propozycja wydłużenia **vacatio legis** do 6 miesięcy – POHiD;
- 5) dotyczące **kar nakładanych na sprzedawców**:
 - a. opłata powinna być nakładana wyłącznie na odpady unieszkodliwiane (składowane lub spalane bez odzysku energii) – POHiD, MŚ;
 - b. wysokość opłaty powinna zostać ustalona w wyniku analizy ekonomicznej (kara za nieprzestrzeganie przepisów nie powinna być niższa niż koszty wykonywania obowiązków przewidzianych w ustawie) – POHiD, Stowarzyszenie Kooperacja Miejska;
 - c. ustawa powinna przewidywać mechanizm obniżenia opłaty w sytuacji, gdy OPP z obszaru gminy nie są zainteresowane podpisaniem umowy lub gdy OPP, z którą sprzedawca podpisał umowę odmówi odebrania żywności – POHiD;
- 6) dotyczące **umów zawieranych między sprzedawcami żywności a OPP**:
 - a. propozycja wprowadzenia możliwości zawierania umów w formie elektronicznej – POHiD, MŚ;
 - b. propozycja wprowadzenia możliwości zawierania umów z więcej niż jedną OPP – Stowarzyszenie Kooperacja Miejska;
- 7) propozycja **rozszerzenia katalogu organizacji uprawnionych do odbierania żywności** od sprzedawców – MŚ proponuje rozszerzyć na organizacje pozarządowe, zaś Caritas Polska proponuje podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, czyli m.in. kościelne jednostki organizacyjne prowadzące działalność pożytku publicznego (przy czym podmioty te należałoby zwolnić z obowiązku składania sprawozdań dotyczących wykorzystania środków z opłaty);
- 8) pisemna informacja o wykorzystaniu środków z opłaty może być niewystarczająca, dlatego – zdaniem POHiD – dokument powinien mieć formę rozliczenia;
- 9) ustawa powinna określać zakres obowiązków OPP – w przeciwnym razie może dochodzić do sytuacji, że żadna OPP nie będzie zainteresowana podpisaniem ze sprzedawcą umowy;
- 10) propozycja wyłączenia odpowiedzialności sprzedawcy za jakość żywności po jej przekazaniu – POHiD;
- 11) propozycja nałożenia na organizacje odbierające żywność obowiązku partycypowania w kosztach odbioru i transportu żywności – POHiD;
- 12) **kampanie edukacyjne** prowadzone ze środków pochodzących z opłat – w opinii POHiD oraz MŚ – powinny być również prowadzone przez sprzedawców żywności, którzy mają większe możliwości oddziaływania na konsumentów, a więc grupę odpowiedzialną za marnowanie największych ilości żywności;

- 13) ponadto POHiD postuluje wprowadzenie **minimalnego progu opłaty** warunkującego konieczność przekazania części środków z opłaty na prowadzenie kampanii edukacyjnych – w przeciwnym razie może okazać się, że środki będą niewystarczające na pokrycie kosztów kampanii;
- 14) zdaniem MŚ **instytucją kontrolującą** przestrzegania przepisów projektowanej ustawy powinna być Inspekcja Handlowa a nie Inspekcja Ochrony Środowiska, natomiast w opinii UOKiK kontrola umów zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami a OPP, a także czy sprzedawca żywności poniósł opłaty za wytwarzanie odpadów nie mieści się w zakresie zadań Inspekcji Handlowej, której organy prowadzą przede wszystkim kontrolę jakości handlowej produktów oferowanych w sprzedaży konsumentom.
Ponadto UOKiK podkreśla, że na tym etapie prac nad projektem jest za wcześnie, aby rozstrzygać która instytucja powinna kontrolować przestrzeganie ustawy;
- 15) dotyczące **możliwości przekazywania żywności po upływie jej daty minimalnej trwałości** – MZ w swojej opinii podkreśliło, że rezygnacja z tego rozwiązania jest zbieżna z wcześniej zgłaszanymi przez MZ postulatami, natomiast POHiD uważa, że ww. rozwiązanie powinno pozostać w projekcie;
- 16) MŚ oraz MRiRW zwrócili uwagę na konieczność przeprowadzenia **prac analitycznych** mających na celu oszacowanie m.in. ilości żywności możliwej do pozyskania w jednostkach handlu, liczby OPP zainteresowanych odbieraniem żywności, możliwości zagospodarowania dodatkowej żywności przez OPP, niezbędnych inwestycji, a także potrzeb potrzebujących, przy czym MRiRW zauważył, iż przeprowadzenie takich badań jest bardzo czasochłonne;
- 17) MŚ przekazał również propozycję zmian definicji marnowania żywności oraz sprzedawcy, a także usunięcia obowiązku publikowania przez tego ministra w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o rodzajach i ilościach wytwarzanych odpadów wskazanych w katalogu odpadów jako „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia”.

Zgłoszone w ramach konsultacji uwagi i propozycje zostały częściowo uwzględnione.

Opinie do projektu objętego drukiem nr 263S wyraziły następujące podmioty: Business Centre Club, Caritas Polska, GIOŚ, MF, MRPiPS, MRiRW, MŚ, MZ, POHiD, Prokuratoria Generalna RP, UOKiK.

Business Centre Club (BCC) pozytywnie ocenia samą próbę podjęcia ustawowej interwencji w kwestii zapobiegania marnowania żywności, jednocześnie wskazując na mankamenty projektu, które w opinii BCC obniżą skuteczność planowanej regulacji – jest to objęcie projektem wyłącznie sprzedawców żywności oraz nałożenie na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków i sankcji za ich niewykonywanie, zamiast stworzenie systemu zachęt. Ponadto w opinii zwrócono uwagę na to, że ustawa nie wyjaśnia, jaki podmiot będzie ponosił odpowiedzialność za zgodność z prawem i odpowiednią jakość dostarczanych produktów, a także nie reguluje kwestii możliwości przekazywania żywności po przekroczeniu terminu minimalnej trwałości. Według BCC problematyczna jest również kwestia umów zawieranych między sprzedawcami żywności a organizacjami pozarządowymi, gdyż zgodnie z projektowanymi przepisami sprzedawca żywności staje się w znacznym stopniu zależny od organizacji pozarządowej, co daje tym organizacjom wzmocnioną pozycję negocjacyjną.

Caritas Polska w przekazanej opinii zwraca uwagę, że używana w projekcie definicja organizacji pozarządowych w dalszym ciągu jest nieprecyzyjna i pomija specyfikę funkcjonowania kościelnych osób prawnych. Zaproponowano preredagowanie tej definicji.

GIOŚ poinformował, że nie zgłasza uwag do projektu objętego drukiem 263S.

MF zwrócił uwagę, że sprzedawca żywności powinien w sprawozdaniu finansowym podać zarówno informację o wysokości poniesionej opłaty za marnowanie żywności, jak i o wartości żywności przekazanej na cele społeczne, proponując miejsce w sprawozdaniu finansowym, w którym można te informacje ująć. Ponadto w opinii MF wskazanie w art. 10 ust. 5 projektowanej ustawy Ordynacji podatkowej jako aktu prawnego, który miałby być stosowany w sprawach dotyczących kar pieniężnych należy uznać za nieprawidłowe.

W opinii **MRPiPS** projektowana regulacja nie gwarantuje, że do odbiorcy końcowego dotrze żywność bezpieczna i spełniająca wymagania prawa żywnościowego. Z tego względu zaproponowano, aby rozszerzyć uprawnienia Inspekcji Handlowej o kontrole wydawania żywności odbiorcom końcowym. Ponadto zaproponowano preredagowanie definicji „żywności na cele społeczne” oraz „organizacji pozarządowej”.

MRiRW zaproponował wprowadzenie do projektu następujących zmian:

- preredagowania definicji „marnowania żywności”, „żywności na cele społeczne” oraz „sprzedawcy żywności” tak, aby uwzględniały odesłanie do rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady,
- doprecyzowania, że umowa zawierana między sprzedawcami żywności a organizacjami pozarządowymi powinna zawierać postanowienia dotyczące rodzaju przekazywanej żywności,
- pomniejszenia wysokości opłaty za marnowanie żywności o koszty poniesione na prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych.

MŚ w przekazanym stanowisku uznał, że projekt uwzględnia wcześniejsze sugestie MŚ oraz podkreślił, że podczas dalszych prac nad projektem należy poddać ocenie możliwości realizacji jego zapisów przez organizacje pozarządowe.

MZ pozytywnie opiniuje projekt ustawy w wersji objętej drukiem 263S, gdyż uwzględnia przedstawiane wcześniej przez MZ postulaty.

POHiD przedstawił propozycje m.in. zmiany definicji „marnowania żywności”, „sprzedawcy żywności”, „organizacji pozarządowej”, rozszerzenia katalogu wymagań, jakie powinna spełniać umowa zawierana między sprzedawcami żywności a organizacjami pozarządowymi, możliwości odliczenia kosztów kampanii edukacyjno-informacyjnych od wysokości opłaty za marnowanie żywności, zwolnienia z opłaty sprzedawców w sytuacji, gdy organizacja pozarządowa odmówiła odebrania żywności z powodów innych niż wskazane w umowie, obniżenie stawki opłaty za marnowanie żywności do 0,01 zł za 1 kg, zwiększenia masy marnowanej żywności, od której nie ponosi się opłaty, doprecyzowania, że organizacja pozarządowa nie może przeznaczyć na koszty administracyjne więcej niż 15% opłaty, a także przygotowania przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów wzoru informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty.

W opinii **Prokuratury Generalnej RP** projektowana regulacja nie określa zasad postępowania z żywnością przekazywaną na cele społeczne i w związku z tym proponuje uzupełnienie projektu o normy określające obowiązki tych organizacji, których wypełnienie uniemożliwi marnowanie przekazanej żywności.

UOKiK wyraził opinię, iż projektowane przekazywanie żywności oraz środków finansowych, pochodzących z opłaty za marnowanie żywności na rzecz organizacji pozarządowej, nie stanowi pomocy publicznej. Ponadto UOKiK uznał za dyskusyjne poszerzenie zakresu kompetencji Inspekcji Handlowej o kontrolowanie obowiązków przedsiębiorców w zakresie tematycznym odpadów, które są przypisane Inspekcji Ochrony Środowiska. UOKiK odniósł się również do szacowanego w OSR wzrostu wydatków związanych z kontrolowaniem przestrzegania przepisów projektowanej ustawy.

Zgłoszone na tym etapie uwagi i propozycje zostały częściowo uwzględnione.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0,000	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	0,567	5,67
budżet państwa	0,000	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,36
JST	0,000	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,35
NFZ	0,000	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	1,03
FUS	0,000	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	3,64
FP	0,000	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,28
FGŚP	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,01
Wydatki ogółem	0,000	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	13,62
budżet państwa	0,000	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362	13,62
Saldo ogółem	0,000	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-0,795	-7,95
budżet państwa	0,000	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-1,326	-13,26
JST	0,000	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,035	0,35
NFZ	0,000	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	0,103	1,03
FUS	0,000	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	0,364	3,64
FP	0,000	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,028	0,28
FGŚP	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,01

Źródła finansowania

Brak informacji.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na dochody i wydatki sektora finansów publicznych. Szacuje się, przy uwzględnieniu założeń omówionych poniżej, że w skali roku **wzrost wydatków** może wynieść **około 1,36 mln zł**, natomiast **wzrost dochodów o około 0,57 mln zł**. **W konsekwencji saldo** sektora finansów publicznych będzie ujemne i wyniesie około **-0,8 mln zł rocznie**. Należy zaznaczyć, że powyższe szacunki nie uwzględniają efektów pośrednich

projektowanej regulacji, a więc m.in. pozytywnego wpływu na środowisko, a także dochodów sektora finansów publicznych z tytułu kar za nieprzestrzeganie przepisów ustawy.

Obliczenia wzrostu wydatków:

Projektowana regulacja nakłada dodatkowe obowiązki na Inspekcję Handlową związane z kontrolą przestrzegania przepisów projektowanej ustawy. Szacuje się, że wzrost wydatków z tytułu dodatkowych zadań Inspekcji Handlowej wyniesie ok. 1,36 mln zł w skali roku. Szacunek sporządzono przy następujących założeniach:

- liczba podlegających kontroli sprzedawców wynosi 20 641(17 403 sklepów o powierzchni pow. 300 m² oraz połowa z 6 476 sklepów o powierzchni między 200 a 299 m²; powyższa liczba – ze względu na brak odpowiednich danych – nie uwzględniono jednostek handlu hurtowego),
- w ciągu roku zostanie skontrolowanych około 25% sprzedawców żywności (podmioty do kontroli i metodę kontroli będzie wybierała w oparciu o analizę ryzyka nieprzestrzegania przepisów Inspekcja Handlowa),
- zakłada się, że kontrole będą prowadzone w sposób racjonalny i w miarę możliwości łączone z kontrolowaniem innych elementów działalności gospodarczej sprzedawców,
- przeciętny czas przeprowadzanej kontroli wyniesie 8 godz. (pracochłonność będzie zależała m.in. od przyjętej metody kontroli),
- szacowany koszt pracy inspektora wynosi około 27,8 zł/godz. brutto (obliczono jako 1/160 prognozowanego na 2018 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, które – wg obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. – wynosi 4 443,00 zł); koszt pracodawcy po uwzględnieniu pochodnych od wynagrodzeń wynosi 33,5 zł/godz.,
- uwzględniono wyłącznie koszty wynagrodzeń; pominięto koszty jednorazowe związane z utworzeniem i wyposażeniem stanowisk pracy, a także szkoleniami pracowników, itd.

Dla porównania:

- w opinii Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nałożenie na Inspekcję Ochrony Środowiska (zgodnie z poprzednią wersją projektu ustawy, objętą drukiem 263) dodatkowych zadań spowodowałoby konieczność utworzenia 17 dodatkowych etatów, co oprócz kosztów osobowych wygenerowałoby koszty związane z wyposażeniem stanowisk pracy oraz przeszkolenia nowozatrudnionych pracowników. Przy uwzględnieniu prognozowanego na 2018 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej można szacować, że łączny koszt pracodawcy z tytułu utworzenia 17 etatów wyniósłby około **1,1 mln zł**, co jest zbieżne z przedstawionymi powyżej szacunkami.
- w opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nałożenie na Inspekcję Handlową dodatkowych zadań, polegających na sprawdzeniu czy zawarta została umowa z organizacją pozarządową, weryfikacji prawidłowości realizacji tych umów oraz sprawdzeniu czy prawidłowo wyliczono należne opłaty zajmie średnio 26 roboczogodzin. Ponadto w przypadku 15% kontroli stwierdzone zostaną nieprawidłowości i prowadzone będą postępowania administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej, co będzie się wiązać z dodatkowym czasem na poziomie około 20 roboczogodzin. Poza tym kontrole organów Inspekcji Handlowej prowadzone są zawsze w zespołach dwuosobowych.

Według UOKiK projektowana regulacja spowoduje również konieczność utworzenia jednego stanowiska pracy w Urzędzie, co będzie się wiązać z kosztami na poziomie 84 tys. zł rocznie. Według wyliczeń Urzędu wzrost wydatków w skali roku wyniósłby około **16 mln zł**, natomiast wzrost dochodów około 0,5 mln zł⁴.

Natomiast przy założeniu, że utworzonych zostanie 17 nowych etatów (16 w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej oraz 1 w UOKiK), rocznie możliwe byłoby przeprowadzenie maksymalnie około 1100 kontroli w tym zakresie.

W szacunkach nie uwzględniono dodatkowych dochodów sektora finansów publicznych z tytułu kar za nieprzestrzeganie przepisów ustawy. Założono, że sprzedawcy żywności będą wypełniać

⁴ Należy zauważyć, że przy założeniu wzrostu wydatków sektora finansów publicznych związanych z wynagrodzeniami na poziomie 16 mln zł wzrost dochodów sektora z tytułu pochodnych od wynagrodzeń oraz podatków wyniósłby prawie 7 mln zł. (przyp. autora).

	<p>obowiązek zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne, a także terminowo wносить na rachunek organizacji opłaty za marnowanie żywności i w związku z tym dodatkowe dochody budżetu państwa z tytułu nakładanych kar za nieprzestrzeganie przepisów projektowanej ustawy prawdopodobnie będą nieznaczne.</p> <p>Obliczenia wzrostu dochodów:</p> <p>Wzrost wydatków z tytułu wynagrodzeń spowoduje wzrost dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatków i składek. Oszacowano, że wzrost wpływów budżetowych z tego tytułu wyniesie około 0,57 mln zł.</p>
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	sektor mikro- i małych przedsiębiorstw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	średnie i duże przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż żywności							
	obywatele, gospodarstwa domowe							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	sektor mikro- i małych przedsiębiorstw	brak wpływu
	średnie i duże przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż żywności	<p>Projektowana regulacja zakłada m.in. nałożenie na sprzedawców żywności opłat za marnowanie żywności oraz obowiązku prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowania żywności, co spowoduje wzrost wydatków ponoszonych przez sprzedawców, które mogą zostać wkalkulowane w koszty działalności sklepów.</p> <p>Ze względu na brak odpowiednich danych oszacowanie wpływu projektowanej regulacji na sektor dużych i średnich przedsiębiorstw jest trudne. Jednakże nie uwzględniając założenia, że sprzedawcy nie ponoszą opłaty, jeśli jej wysokość jest niższa niż 200 zł, można oszacować, że łączna wysokość opłat wnoszonych przez sprzedawców za marnowanie żywności może wynieść około 250 tys. zł/rok.</p> <p>Po uwzględnieniu ww. ograniczenia oraz możliwości odliczenia od opłaty 20% kosztów związanych z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych, a także dążenia sprzedawców do minimalizowania kosztów istnieje podstawa do wnioskowania, że faktycznie ponoszone opłaty mogą być niższe.</p> <p>Biorąc pod uwagę dane z publikacji GUS „Rynek wewnętrzny w 2016 r.” nt. wysokości sprzedaży <u>detalicznej</u> towarów sklasyfikowanych jako grupa „żywność i napoje bezalkoholowe”, w wysokości 202,5 mld zł w 2016 roku, można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że wpływ dodatkowych kosztów z tytułu omawianej opłaty na poziom cen żywności prawdopodobnie będzie nieznaczny lub zerowy.</p> <p>Uwzględniając uwarunkowania gospodarki rynkowej prawdopodobny jest scenariusz, w którym nałożenie na sprzedawców żywności dodatkowej opłaty za marnowanie żywności spowoduje lepsze dostosowanie oferty sprzedawanych przez te sklepy produktów spożywczych, szczególnie tych, które ulegają szybkiemu zepsuciu.</p> <p>Obliczenia dot. wpływu na duże i średnie przedsiębiorstwa:</p> <p>Szacunek wpływu na przedsiębiorców został sporządzony w oparciu o następujące założenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stawka opłaty wynosi 0,1 zł za 1 kg masy marnowanej żywności, • łączna masa marnowanej żywności odpowiada masie odpadów żywnościowych i wynosi 110,4 tys. t/rok (dane Ministerstwa Środowiska

		<p>za 2015 r. dot. odpadów o kodzie 16 03 80 „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia”),</p> <ul style="list-style-type: none"> • podstawę naliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności, zaś w pierwszym roku jej stosowania – 80%, • obszar dystrybucji odpowiada za ok. 5% marnowanej żywności (na podstawie danych Komisji Europejskiej – średnia dla UE; brak danych dla Polski), • udział powierzchni sprzedażowej powyżej 250 m² w rynku sprzedaży żywności wynosi ok. 49% (oszacowano na podstawie danych GUS przedstawionych w publikacji „Rynek wewnętrzny w 2016 r.”); • przez pierwsze 2 lata od wejścia w życie ustawy jej przepisy dotyczyć będą sprzedawców żywności o powierzchni sprzedażowej pow. 400 m², których udział powierzchni sprzedażowej w rynku sprzedaży detalicznej wynosi około 43%. (oszacowano na podstawie danych GUS przedstawionych w publikacji „Rynek wewnętrzny w 2016 r.”); • ponadto przepisy w zakresie nakładania na sprzedawców opłat i kar administracyjnych zaczną być stosowane po 6 miesiącach od wejścia ustawy w życie, stąd w szacunkach przyjęto, że opłata w pierwszym roku jej funkcjonowania zostanie naliczona od połowy masy wytwarzanych odpadów żywnościowych; • nie uwzględniono kosztów prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowania żywności, gdyż są one każdorazowo ustalane indywidualnie i zależą od wielu różnych czynników. <p>Z informacji Ministerstwa Środowiska wynika, że w latach 2010–2015 wytworzono następujące ilości odpadów o kodzie 16 03 80 „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2010 r. – 41,2 tys. t, • 2011 r. – 43,9 tys. t, • 2012 r. – 60,6 tys. t, • 2013 r. – 86,5 tys. t, • 2014 r. – 123,5 tys. t, • 2015 r. – 110,4 tys. t. <p>Powyższe dane dotyczą wszystkich podmiotów wypełniających „kartę odpadów”, dlatego w szacunkach dodatkowo uwzględniono udział obszaru dystrybucji w marnowaniu żywności oraz udział powierzchni sprzedażowej sklepów o pow. 250 m² w powierzchni sprzedażowej wszystkich sklepów.</p>
	<p>rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe</p> <hr/> <p>organizacje pozarządowe</p>	<p>Nałożenie na sprzedawców żywności dodatkowej opłaty naliczanej od masy marnowanej żywności powinno spowodować zwiększenie ilości przekazywanej organizacjom pozarządowym żywności i zarazem przyczynić się do poprawy skuteczności świadczenia pomocy społecznej osobom w trudnej sytuacji życiowej.</p> <p>Federacja Polskich Banków Żywności – zrzeszająca 32 banki żywności i ponad 3 500 lokalnych organizacji współpracujących – ocenia, że byłaby w stanie odbierać do 50 tys. ton żywności w skali roku, co pozwoliłoby na objęcie pomocą żywnościową łącznie około 2 mln osób (obecnie wsparciem objętych jest 1,33 mln osób). Natomiast Polski Komitet Pomocy Społecznej według ostrożnych szacunków jest w stanie przyjąć dodatkowo do dystrybucji od 5 000 do 7 000 ton żywności.</p> <p>Ponadto Federacja Polskich Banków Żywności oszacowała, że niezbędne inwestycje służące rozwojowi sieci organizacji społecznych wyspecjalizowanych w odbiorze żywności ze sklepów w przeliczeniu na 1 organizację wynoszą około 20 tys. zł.</p> <p>Powyższe informacje zostały przekazane w piśmie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 czerwca 2017 r.</p>

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja spowoduje zwiększenie obciążeń regulacyjnych ponieważ:

- sprzedawca żywności zobowiązany będzie do umieszczania w sprawozdaniu finansowym dodatkowej informacji o wysokości należnej opłaty za marnowanie żywności lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne,
- organizacja pozarządowa zobowiązana będzie do składania sprzedawcy żywności pisemnej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności, wniesionej przez tego sprzedawcę na jej rachunek bankowy.

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- | | | |
|--|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne | <input type="checkbox"/> demografia | <input type="checkbox"/> informatyzacja |
| <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny | <input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> zdrowie |
| <input checked="" type="checkbox"/> inne: działalność charytatywna | | |

Omówienie wpływu

Projektowana regulacja poprzez pozytywny wpływ na zmniejszanie skali marnowanej żywności będzie sprzyjać ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

Zmniejszanie skali marnowanej żywności przyczyni się do zmniejszenia ilości odpadów organicznych i nieorganicznych (opakowania), a tym samym ograniczenia emisji do środowiska metanu tworzącego się w przypadku niewłaściwego zagospodarowania tych odpadów, a także zmniejszenia zużytej do produkcji żywności wody.

Ponadto projektowana regulacja pozytywnie wpłynie na wykonywanie przez organizacje pozarządowe, usprawniając wykonywanie przez nie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie: pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt zakłada przedstawienie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów po upływie 18 m-cy od wejścia w życie ustawy Sejmowi i Senatowi oceny jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.

Ponadto należy rozważyć przeprowadzenie ewaluacji po okresie trzech lat od wejścia w życie projektowanej regulacji. Ewaluacja powinna uwzględniać w szczególności ocenę:

- wpływu przepisów na ograniczanie skali marnowania żywności (jako miernik można przyjąć ilość zmarnowanej żywności),
- skuteczności sankcji finansowych przewidzianych w ustawie,
- wpływu regulacji na działalność organizacji pozarządowych, wg następujących mierników:
 1. dynamika aktywności charytatywnej prowadzonej w związku z dystrybucją żywności,
 2. wskaźniki finansowe w celu oceny wpływu przepisów na sytuację finansową organizacji pozarządowych.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

Warszawa, 27 marca 2018 r.

BAS-WAPM-669/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Antoni Szymański)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy ma na celu określenie zasad postępowania z żywnością oraz obowiązków sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności. W art. 2 projektu zdefiniowano pojęcia używane w proponowanej ustawie. Zgodnie z projektem sprzedawca żywności ma być zobowiązany do: zawarcia umowy z organizacją pozarządową dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na wykonywanie przez tę organizację określonych zadań (art. 3), prowadzenia w określonych jednostkach handlu kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności (art. 4) oraz ponoszenia opłaty za marnowanie żywności (art. 5). Natomiast organizacja pozarządowa ma przeznaczać środki pochodzące z tej opłaty na wykonywanie zadań w zakresie określonym w ustawie (art. 6) oraz składać sprzedawcy żywności pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty (art. 7). Przedmiotem art. 8-10 projektu jest określenie wysokości oraz trybu wymierzania kar pieniężnych za niewypełnianie obowiązków określonych w ustawie.

Ponadto projektodawcy proponują dokonanie zmian w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.), ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, ze

zm.), ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.) oraz ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.).

W art. 15-18 projektu znajdują się przepisy charakterze przejściowym.

Projektowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5-11, które weszłyby w życie pierwszego dnia szóstego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Opiniowany projekt ustawy należy poddać ocenie z uwzględnieniem art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), który stanowi, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane. Swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

Ponadto trzeba uwzględnić rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności (2016/2223(INI)), dalej jako „rezolucja PE z 16 maja 2017 r.”.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Przewidywane w art. 3-5 projektu ustawy obowiązki sprzedawców żywności polegające na zawarciu umowy z organizacją pozarządową dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na wykonywanie przez tę organizację określonych zadań, prowadzeniu w określonych jednostkach handlu kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności, a także ponoszeniu opłaty za marnowanie żywności, dotyczą swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TfUE.

W projektowanych przepisach nie wprowadza się dyskryminacji bezpośredniej (jawnej), ponieważ nie różnicuje się w nich sytuacji prawnej podmiotów objętych jego regulacją w zależności od ich przynależności państwowej. Nie wyczerpuje to jednak analizy zgodności projektu z art. 49 TfUE. Należy bowiem rozważyć, czy przepisy projektu nie wprowadzają dyskryminacji pośredniej (ukrytej) lub innych ograniczeń swobody przedsiębiorczości o charakterze niedyskryminacyjnym.

Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, stosowany niezależnie od przynależności państwowej, stawia w niekorzystnej sytuacji przede wszystkim lub w znacznej większości przedsiębiorców z innych państw członkowskich¹. W odniesieniu do materii będącej przedmiotem

¹ Zob. np. wyrok TSUE w sprawie C-332/05, *Celozzi*.

projektowanej regulacji podstawą stwierdzenia naruszenia zakazu dyskryminacji pośredniej byłoby wykazanie, na podstawie analizy struktury własnościowej sprzedawców żywności (w rozumieniu art. 2 pkt 3 projektu ustawy), że w dużej części są to podmioty pochodzące z innych państw członkowskich UE. Oznaczałoby, że wprowadzane obowiązki spoczywałyby przede wszystkim na takich podmiotach. Przeprowadzenie takiej analizy nie jest jednak przedmiotem niniejszej opinii.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zakaz wyrażony w art. 49 TfUE nie ogranicza się wyłącznie do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale obejmuje również niedyskryminacyjne ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą bowiem wprowadzać regulacje w zakresie określania zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lecz pod pewnymi warunkami. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, środki krajowe, które mogłyby utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowej swobody, jaką jest swoboda przedsiębiorczości, powinny spełniać cztery warunki: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, 2) muszą być usprawiedliwione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, 3) muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i 4) nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu².

Należy więc ocenić, czy określone w projekcie obowiązki sprzedawców żywności spełniają kryteria uzasadniające ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu traktatowym.

Odnosząc się do wymogu, aby ograniczenia były niedyskryminacyjne, należy stwierdzić, że jest on spełniony, gdyż przewidziane w projekcie ustawy rozwiązania mają być stosowane zarówno względem podmiotów krajowych, jak i podmiotów z innych państw, w tym z państw członkowskich UE.

Jeśli chodzi o drugą przesłankę, należy odnotować, że pojęcie „nadrzędnych wymogów interesu ogólnego” nie zostało zdefiniowane w prawie UE i jest ono interpretowane przez TSUE w kontekście całokształtu rozpatrywanej sprawy³. Wśród nadrzędnych względów uznanych przez TSUE znajdują się m.in. ochrona środowiska⁴, zagospodarowanie przestrzenne⁵, a także ochrona konsumentów⁶. Z kolei w ocenie TSUE zazwyczaj nie znajdują uzasadnienia ograniczenia motywowane wyłącznie przesłankami natury ekonomicznej. Innymi słowy, cele o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego⁷.

Zdaniem TSUE to do państwa członkowskiego powołującego się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w celu uzasadnienia ograniczenia jednej ze swobód przepływu należy wykazanie, że jego uregulowanie jest właściwe

² Zob. m.in. wyroki TSUE w sprawie C-55/94, *Gerbhard*, C-384/08, *Attanasio Group* oraz C-169/07, *Hartlauer*.

³ Zob. np. wyroki TSUE w sprawie C-19/92, *Kraus*, C-212/97, *Centros* oraz C-208/00, *Überseering*.

⁴ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-384/08, *Attanasio Group*.

⁵ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*.

⁶ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-260/04, *Komisja przeciwko Włochom*.

⁷ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-96/08, *CIBA*.

i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego, zgodnego z prawem celu, przy czym ów ciężar dowodu nie może prowadzić do wymagania od tego państwa członkowskiego, aby wykazało ono w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy do wyobrażenia środek nie pozwala na osiągnięcie tego celu w tych samych okolicznościach⁸.

Wobec powyższego nie ma podstaw do uznania, że cele realizowane przy pomocy przepisów projektu ustawy mogłyby nie zostać zakwalifikowane jako służące nadrzędnym wymogom interesu ogólnego.

Aby stwierdzić, czy proponowane ograniczenie nie narusza zasady proporcjonalności (obejmującej wskazane wyżej przesłanki trzecią i czwartą), trzeba ocenić, czy zakres i forma działania władczego nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanego celu. Spośród możliwych rozwiązań należy stosować te, które są najmniej dotkliwe, przy czym wynikające z dokonanego wyboru niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów⁹. Proporcjonalność ograniczenia swobody traktatowej oznacza, że ograniczenie to umożliwia ochronę interesu publicznego uzasadniającego jego ustanowienie (kryterium adekwatności) oraz nie wykracza ponad to, co jest konieczne dla zapewnienia ochrony tego interesu (kryterium konieczności). Wydaje się, że w omawianym przypadku zasada proporcjonalności nie została naruszona.

Można zatem przyjąć, że projekt ustawy nie zawiera rozwiązań naruszających swobodę przedsiębiorczości, o której mowa w art. 49 TfUE.

3.2. W wiążących aktach prawnych UE nie ma do tej pory regulacji odnoszących się bezpośrednio do zagadnienia marnowania żywności. Kwestia ta była jednak przedmiotem niewiążących aktów przyjmowanych przez unijne instytucje¹⁰. W szczególności należy tutaj zwrócić uwagę na rezolucję PE z 16 maja 2017 r., w której przypomniano dotychczasowy dorobek UE w tej dziedzinie oraz przedstawiono postulaty dotyczące podjęcia działań, także o charakterze prawodawczym.

W rezolucji PE z 16 maja 2017 r. podkreślono pilną potrzebę ograniczenia ilości marnotrawionej żywności oraz poprawy efektywności wykorzystania zasobów w Unii na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, w tym na etapie produkcji, przetwórstwa, transportu, magazynowania, sprzedaży detalicznej, wprowadzania do obrotu i konsumpcji (pkt 1), wezwano państwa członkowskie do przyjęcia środków koniecznych do osiągnięcia celu redukcji ilości odpadów spożywczych w Unii o 30% do 2025 r. i o 50% do 2030 r. w stosunku do 2014 r. (pkt 12), wezwano Komisję, aby do

⁸ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-400/08, *Komisja przeciwko Hiszpanii*.

⁹ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-331/88, *Fedesa*.

¹⁰ Zob. np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE” (Dz. Urz. UE C 227 E z 6.8.2013, s. 25), komunikat Komisji „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym” (COM(2015)0614), sprawozdanie specjalne nr 34/2016 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansa dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności”.

dnia 31 grudnia 2020 r. zbadała możliwość określenia wiążących unijnych celów dotyczących redukcji ilości odpadów spożywczych na lata 2025 i 2030 na podstawie obliczeń dokonanych zgodnie ze wspólną metodologią, sporządziła sprawozdanie i, w stosownym przypadku, o załączyła do niego wnioski ustawodawczy (pkt 13), zachęcono państwa członkowskie, aby monitorowały i oceniały wdrażanie swoich środków ograniczających marnotrawienie żywności, dokonując pomiaru poziomów odpadów spożywczych na podstawie wspólnej metodologii (pkt 14), wezwano państwa członkowskie, by w odpowiednich programach zapobiegania powstawaniu odpadów przyjmowały konkretne środki zapobiegające marnotrawieniu żywności, w szczególności, by zawierały dobrowolne porozumienia i tworzyły zachęty ekonomiczne i podatkowe służące dokonywaniu darowizn żywności i stosowaniu innych środków ograniczających marnotrawienie żywności (pkt 27), zaapelowano do Komisji i państw członkowskich o zapewnienie zachęt finansowych służących wspieraniu gromadzenia niewykorzystanej żywności, która może być przekazana organizacjom charytatywnym lub ponownie wykorzystana w innym celu wtórnym zapobiegającym marnotrawieniu żywności (pkt 33), wezwano Komisję, państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne oraz zainteresowane strony do wdrożenia kampanii informacyjnych i komunikacyjnych w celu szerzenia wśród konsumentów i wszystkich podmiotów łańcucha żywnościowego wiedzy o zapobieganiu marnotrawieniu żywności, bezpieczeństwie żywności, wartości żywności i jej właściwym przetwarzaniu oraz o praktykach związanych z zarządzaniem i spożywaniem (pkt 54).

W świetle powyższego należy uznać, że propozycje rozwiązań przedstawione w projekcie ustawy są zgodne z postulatami zawartymi w rezolucji PE z 16 maja 2017 r.

4. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 27 marca 2018 r.

BAS-WAPM-670/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie
stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu
żywności (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Antoni Szymański)
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu
art. 95a regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy ma na celu określenie zasad postępowania z żywnością oraz obowiązków sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności. W art. 2 projektu zdefiniowano pojęcia używane w proponowanej ustawie. Zgodnie z projektem sprzedawca żywności ma być zobowiązany do: zawarcia umowy z organizacją pozarządową dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na wykonywanie przez tę organizację określonych zadań (art. 3), prowadzenia w określonych jednostkach handlu kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności (art. 4) oraz ponoszenia opłaty za marnowanie żywności (art. 5). Natomiast organizacja pozarządowa ma przeznaczać środki pochodzące z tej opłaty na wykonywanie zadań w zakresie określonym w ustawie (art. 6) oraz składać sprzedawcy żywności pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty (art. 7). Przedmiotem art. 8-10 projektu jest określenie wysokości oraz trybu wymierzania kar pieniężnych za niewypełnianie obowiązków określonych w ustawie.

Ponadto projektodawcy proponują dokonanie zmian w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.), ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, ze zm.), ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.) oraz ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

KRAJOWA RADA SPÓŁDZIELCZA

NACZELNY ORGAN SAMORZĄDU SPÓŁDZIELCZEGO

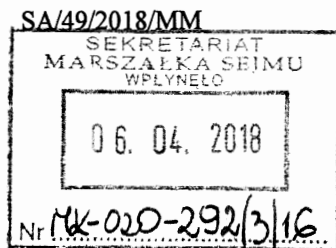
00-013 Warszawa, ul. Jasna 1, Skrytka pocztowa 16

e-mail: krs@krs.org.pl, <http://www.krs.org.pl>

tel. +48 22/596-43-00, +48 22/596-45-00

tel./fax +48 22/827-43-21

Warszawa, dnia 28.03.2018 r.



Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z rozpoczynającymi się w Sejmie RP pracami nad Senackim projektem ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk nr 263 S), Krajowa Rada Spółdzielcza, po dokonanych uzgodnieniach ze Związkami Spółdzielczymi, przekazuje Panu Marszałkowi stanowisko w tej sprawie.

Wątpliwości budzi zapis art. 2 pkt. 3) zawierający definicję **sprzedawcy żywności**. Część spółdzielni posiada po kilka lub więcej małych sklepów z art. żywnościowymi, które mają powierzchnię poniżej 250 m². Powstaje więc pytanie, czy każdy sklep będzie traktowany indywidualnie jako placówka handlowa, czy też w stosunku do Spółdzielni jako ich właściciela będzie brana pod uwagę suma powierzchni wszystkich placówek handlowych. **Zdaniem spółdzielni handlowych, każdy sklep powinien być traktowany jako oddzielna placówka handlowa.**

Art. 3 ust. 1 zobowiązuje sprzedawcę żywności do zawarcia umowy z organizacją pozarządową, będącą organizacją pożytku publicznego. Przyjęcie takiego rozwiązania zawęzi możliwości odbioru niesprzedanej żywności. Odbiór tej żywności nie będzie możliwy przez inne organizacje działające lokalnie, nie mające statusu OPP. W wielu przypadkach lokalnie mogą nie występować OPP, co przy niewielkim wolumenie oddawanej żywności, koszty jej odbioru mogą być zbyt wysokie a niejednokrotnie odbiór nieopłacalny. Powstaje jednocześnie pytanie, co w sytuacji, gdy OPP jako warunek odbioru żywności wskaże pokrycie kosztów odbioru w zdecydowanej większości lub całości przez sprzedawcę żywności, które np. z uwagi na odległość transportu mogą być dość wysokie? Zapis art. 3 stawia bowiem OPP w uprzywilejowanej pozycji negocjacyjnej w zakresie warunków odbioru żywności.

Mając powyższe na uwadze, w kontekście zapisów art. 8 ust.1, proponujemy umożliwienie w sytuacji zaistnienia wyżej opisanych warunków, odbiór niesprzedanej żywności przez lokalne organizacje pozarządowe nieposiadające statusu OPP, z przeznaczeniem jej na cele pomocy społecznej. Postulujemy również, aby w przypadku odbioru żywności o niewielkiej wartości (wartość do uzgodnienia),

koszty transportu odliczać od opłaty, o której mowa w art. 5. Dotyczyć to będzie z reguły sprzedawców żywności o małej skali obrotów.

Z w/w powodu naszym zdaniem zasadne jest, aby prócz powierzchniowego kryterium, wprowadzić również kryterium obrotów przypadających na daną jednostkę handlową, celem wprowadzenia dla jednostek o niewielkich obrotach w/w uzasadnionych udogodnień, umożliwiających realizację celu projektowanej ustawy.

Art. 4 nakłada obowiązek na sprzedawcę, polegający na prowadzeniu w placówkach o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m² kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie w każdym dniu działania sklepu. Z jednej strony projekt ustawy nie określa sankcji za niewywiązywanie się z tego obowiązku. Z drugiej zaś strony uważamy, że w związku z brakiem odniesienia w projekcie ustawy do pokrywania kosztów realizacji tych kampanii oraz ich wpływu na rachunek ekonomiczny prowadzonej działalności, **sprzedawcy żywności winni mieć możliwość odliczenia kosztów kampanii edukacyjno-informacyjnych od opłaty, o której mowa w art. 5, do 10% kwoty opłaty. Takie rozwiązanie zapewniłoby kampanie edukacyjno-informacyjne w odpowiednim zakresie i jakości.**

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, 42% żywności w UE marnuje się na etapie gospodarstw domowych, a Polska jest na 5 miejscu pod względem marnowania żywności (235 kg/os/rok). Z w/w powodu naszym zdaniem należy zapewnić systemowo dobre warunki do realizacji kampanii edukacyjno-informacyjnych skierowanych do konsumentów.

Zapis art. 5 określa stawkę opłaty na poziomie 0,1 zł za 1 kg niesprzedanej żywności. Zdaniem środowiska spółdzielczego, opłata na tym poziomie może wpłynąć niekorzystnie na małe sklepy spożywcze, w tym sklepy spółdzielcze. Każde nowe obciążenie dla tych podmiotów może się odbić negatywnie na ich kondycji finansowej. Problem marnowania żywności występuje na każdym etapie łańcucha żywnościowego tj. na etapie produkcji, dystrybucji i konsumpcji. Należy wziąć pod uwagę, że małe sklepy nie dysponują narzędziem regionalnej lub ogólnokrajowej kampanii reklamowej, pozwalającej pozyskać więcej klientów oraz zyskać przewagę konkurencyjną, niwelującą dodatkowe koszty wynikające z projektu ustawy.

Dlatego też oprócz kryterium powierzchniowego należałoby uwzględnić również w/w kryterium obrotów danej placówki sprzedającej żywność oraz umożliwić dla jednostek o niewielkich obrotach wyżej opisane odliczenia od opłaty, o której mowa w art. 5.

Art. 6 nie wprowadza żadnego ograniczenia, co do wykorzystywania przez organizacje pożytku publicznego opłaty o której mowa w art. 5 na pokrywanie kosztów administracyjnych. **Naszym zdaniem winno się wprowadzić ograniczenie w tym zakresie. Proponujemy, aby w przypadku wykorzystywania opłaty na pokrywanie kosztów administracyjnych działania organizacji, mogła ona przeznaczyć na ten cel do 20 % otrzymywanej opłaty. Tym samym co najmniej 80% opłaty przeznaczana byłaby na cele statutowe organizacji pozarządowej, o których mowa w art. 2 pkt. 4).**

Informujemy jednocześnie, że w projekcie ustawy **nie została uregulowana sprawa odpowiedzialności za przekazaną żywność, która może zostać zepsuta na etapie**

transportu, magazynowania lub w wyniku braku odpowiedniego przechowywania już po odebraniu od sprzedawcy żywności, a następnie spożyta przez obdarowane osoby.

Biorąc powyższe pod uwagę mam nadzieję, że w/w propozycje wzbudzą zainteresowanie Pana Marszałka oraz będą przedmiotem dalszych prac nad projektem ustawy, celem wypracowania optymalnych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.

2 wyrazami rocznika.

PRZEWODNICZĄCY
ZGROMADZENIA OGÓLNEGO
KRAJOWEJ RADY SPÓŁDZIELCZEJ

dr Jerzy Jankowski

Do wiadomości:

Sz. P. Stanisław Karczewski Marszałek Senatu RP

Załączniki:

kopia Uchwały nr 14/2018 Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej z dnia 22 marca 2018 roku w sprawie zapobieżeniu marnowania żywności

kopia Uchwały nr 15/2018 Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej z dnia 22 marca 2018 roku w sprawie zaangażowania Międzynarodowego Związku Spółdzielczego oraz Komisji Europejskiej w zapobieganiu marnowania żywności

Uchwała nr 14 /2018
Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej
z dnia 22 marca 2018 roku
w sprawie zapobieżeniu marnowania żywności

§ 1

Krajowa Rada Spółdzielcza, działając na podstawie art. 259 § 2 pkt 5-6 *ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze* (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1560 z późn. zm.), jako naczelny organ samorządu spółdzielczego, wobec narastającego problemu marnotrawienia żywności, zwraca się do spółdzielczych sieci handlowych o przekazywanie bankom żywności i organizacjom charytatywnym, takim jak Caritas Polska, produktów żywnościowych, które nie zostały zbyte zgodnie z zasadami działalności spółdzielczych sieci handlowych.

§ 2

Równocześnie Krajowa Rada Spółdzielcza zwraca się do Związków Rewizyjnych Spółdzielni Handlowych w szczególności „Społem” oraz „Samopomoc Chłopska” i innych podmiotów handlowych funkcjonujących w innych branżach o:

1. zainicjowanie i organizację współpracy mającej na celu ograniczenie marnotrawstwa żywności, pomiędzy Spółdzielniami Handlowymi, bankami żywności i organizacjami charytatywnymi,
2. monitorowanie współpracy, o której mowa w pkt 1,
3. promowanie przedmiotowego projektu wśród Spółdzielni Handlowych oraz ich członków, w tym zarekomendowanie przystąpienia do projektu przez te podmioty, poprzez podjęcie stosownych uchwał.

§ 3

Krajowa Rada Spółdzielcza zwraca się do Związków Branżowych o powiadamianie Krajowej Rady Spółdzielczej o postępach projektu, o którym mowa w niniejszej uchwale, w cyklach rocznych.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sekretarz
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej


/Maciej Palej/

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej


/dr Jerzy Jankowski/

fw

Uzasadnienie

Bezsprzecznie marnowanie żywności stanowi istotny problemem środowiskowy, ekonomiczny i etyczny, budzi kontrowersje w sytuacji wciąż istniejącego problemu niedożywienia części ludności świata, zwiększa emisję gazów cieplarnianych oraz zużycie energii i powoduje nadmierną eksploatację zasobów naturalnych, w tym wody pitnej, na etapie wytwarzania i dystrybucji skutkuje utraconymi przychodami oraz koniecznością poniesienia bezpośrednich kosztów utylizacji.

Według szacunków Komisji Europejskiej dotyczących danych z 2012 r. – w Unii Europejskiej marnuje się 89 mln ton żywności rocznie, tj. 179 kg na osobę. Pomimo, iż większość żywności (42%) marnowana jest na etapie gospodarstw domowych, obszar dystrybucji wciąż odpowiada za ok. 5% marnowanej żywności. Koszty związane z marnowaniem żywności w Unii Europejskiej oszacowano na około 143 mld euro w 2012 r., z tego 10 mld euro dotyczy etapu dystrybucji.

Zgodnie z danymi Eurostatu z 2006 r. w Polsce marnuje się ok. 9 mln ton żywności rocznie. W przeliczeniu na statystycznego mieszkańca, Polska jest na 5 miejscu w Unii Europejskiej pod względem marnowanej żywności (235 kg na osobę w ciągu roku).

Z danych Polskiej Federacji Banków Żywności wynika, że w 2015 r. za pośrednictwem polskich banków żywności przekazano 65.000 ton żywności (bez uwzględnienia 81.000 ton owoców i warzyw objętych rosyjskim embargiem przekazanych do banków żywności przez rolników), z tego tylko 1.400 ton (około 2%) pochodziło z darowizn od sieci handlowych. Natomiast w 2016 r. ilość żywności przekazanej bankom wzrosła do 92,7 tys. ton, z czego dystrybutorzy przekazali jedynie 4,7 tys. ton.

Problematyce marnowania żywności została także poświęcona rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. *Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE*. Parlament Europejski wskazał na konieczność podjęcia konkretnych działań minimalizujących zjawisko marnotrawienia żywności, wymiany doświadczeń i praktyk przez wszystkie kraje członkowskie, jak również współpracy międzysektorowej w łańcuchu rolno-spożywczym. Parlament Europejski zwrócił się w rezolucji do Komisji Europejskiej o przyjęcie konkretnych środków zmierzających do zmniejszenia marnotrawstwa żywności o 50% do 2025 r.

Przekazywanie żywności organizacjom pozarządowym i przeznaczanie jej na cele charytatywne jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów ograniczania zjawiska marnotrawienia żywności, wpływa także pozytywnie na zrównoważenie systemu żywnościowego w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

Krajowa Rada Spółdzielcza stoi na stanowisku, iż niezbędnym jest podjęcie czynności stanowiących właściwe środki do realizacji celu, jakim jest przeciwdziałanie marnowaniu żywności.



Uchwała nr 15 /2018
Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej
z dnia 23 marca 2018 roku

**w sprawie zaangażowania Międzynarodowego Związku Spółdzielczego
oraz Komisji Europejskiej w zapobieganiu marnowania żywności**

§ 1

Krajowa Rada Spółdzielcza, jako członek Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, wobec narastającego problemu marnotrawienia żywności, zwraca się do Międzynarodowego Związku Spółdzielczego oraz Komisji Europejskiej o rozpropagowanie wśród podmiotów zrzeszonych w Międzynarodowym Związku Spółdzielczym idei przekazywania przez spółdzielcze sieci handlowe bankom żywności i organizacjom charytatywnym, produktów żywnościowych, które nie zostały sprzedane zgodnie z zasadami działalności spółdzielczych sieci handlowych.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sekretarz
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej

Maciej Pałej
/Maciej Pałej/

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej

Jerzy Jankowski
/dr Jerzy Jankowski/

rw

Uzasadnienie

Parlament Europejski, wydał w dniu 19 stycznia 2012 r. rezolucję tyczącą się unikania marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w Unii Europejskiej P7_TA(2012)0014.

Bezspornie marnowanie żywności stanowi istotny problemem środowiskowy, ekonomiczny i etyczny, budzi kontrowersje w sytuacji wciąż istniejącego problemu niedożywienia części ludności świata, zwiększa emisję gazów cieplarnianych oraz zużycie energii i powoduje nadmierną eksploatację zasobów naturalnych, w tym wody pitnej, na etapie wytwarzania i dystrybucji skutkuje utraconymi przychodami oraz koniecznością poniesienia bezpośrednich kosztów utylizacji.

Według szacunków Komisji Europejskiej dotyczących danych z 2012 r. – w Unii Europejskiej marnuje się 89 mln ton żywności rocznie, tj. 179 kg na osobę. Pomimo, iż większość żywności (42%) marnowana jest na etapie gospodarstw domowych, obszar dystrybucji wciąż odpowiada za ok. 5% marnowanej żywności. Koszty związane z marnowaniem żywności w Unii Europejskiej oszacowano na około 143 mld euro w 2012 r., z tego 10 mld euro dotyczy etapu dystrybucji.

Zgodnie z danymi Eurostatu z 2006 r. w Polsce marnuje się ok. 9 mln ton żywności rocznie. W przeliczeniu na statystycznego mieszkańca, Polska jest na 5 miejscu w Unii Europejskiej pod względem marnowanej żywności (235 kg na osobę w ciągu roku).

Z danych Polskiej Federacji Banków Żywności wynika, że w 2015 r. za pośrednictwem polskich banków żywności przekazano 65 000 ton żywności (bez uwzględnienia 81 000 ton owoców i warzyw objętych rosyjskim embargiem przekazanych do banków żywności przez rolników), z tego tylko 1 400 ton (około 2%) pochodziło z darowizn od sieci handlowych. Natomiast w 2016 r. ilość żywności przekazanej bankom wzrosła do 92,7 tys. ton, z czego dystrybutorzy przekazali jedynie 4,7 tys. ton.

Problematyce marnowania żywności została także poświęcona rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. *Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE*. Parlament Europejski wskazał na konieczność podjęcia konkretnych działań minimalizujących zjawisko marnotrawienia żywności, wymiany doświadczeń i praktyk przez wszystkie kraje członkowskie, jak również współpracy międzysektorowej w łańcuchu rolno-spożywczym. Parlament Europejski zwrócił się w rezolucji do Komisji Europejskiej o przyjęcie konkretnych środków zmierzających do zmniejszenia marnotrawstwa żywności o 50% do 2025 r.

Przekazywanie żywności organizacjom pozarządowym i przeznaczanie jej na cele charytatywne jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów ograniczania zjawiska marnotrawienia żywności, wpływa także pozytywnie na zrównoważenie systemu żywnościowego w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

Krajowa Rada Spółdzielcza zauważa, że kwestia marnotrawienia żywności powinna być poruszana z perspektywy wydajności zasobów i wzywa Komisję Europejską do wystąpienia z konkretnymi inicjatywami ukierunkowanymi na marnotrawienie żywności w ramach inicjatywy przewodniej „Europa

efektywnie korzystająca z zasobów” w celu dopilnowania, aby kwestii efektywnego gospodarowania żywnością poświęcano równie dużo uwagi oraz aby podejmowano w związku z nią tyle samo działań zmierzających do podniesienia świadomości jak w przypadku efektywności energetycznej, ponieważ obie są równie ważne dla środowiska i naszej przyszłości
Krajowa Rada Spółdzielcza stoi na stanowisku, iż niezbędnym jest podjęcie czynności stanowiących właściwe środki do realizacji celu, jakim jest przeciwdziałanie marnowaniu żywności.

