



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 22 lipca 2016 r.

Druk nr 263

**KOMISJA RODZINY, POLITYKI
SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Mieczysław Augustyn.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Jarosław Duda

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 i przeznaczanie do utylizacji bezpiecznych dla zdrowia lub życia człowieka i zdatnych do spożycia środków spożywczych w szczególności ze względu na ich wady handlowe, estetyczne lub ze względu na zbliżający się upływ daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia;
- 2) żywność na cele społeczne – spełniające wymagania prawa żywnościowego środki spożywcze, odrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy w szczególności ze względów handlowych, estetycznych lub z powodu zbliżającego się upływu terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości oraz środki spożywcze, o których mowa w art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. poz. 594 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 65), 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%;
- 3) sprzedawca żywności – podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w jednostce lub jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni handlowej powyżej 250 m², w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów;
- 4) organizacja pożytku publicznego – organizację pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

(Dz. U. z 2016 r. poz. 239 i 395), której celem statutowym jest wykonywanie 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.

Art. 3. 1. Sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności z organizacją pożytku publicznego dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez tę organizację.

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

- 1) czasu i sposobu przekazywania żywności na cele społeczne organizacji pożytku publicznego;
- 2) podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy stronami umowy;
- 3) przypadków, w których organizacja pożytku publicznego 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 ponoszenia opłaty za wytwarzanie odpadów wskazanych w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.²⁾), jako „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia”, zwanych dalej „odpadami”.

2. Opłatę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty i masy odpadów. Podstawę obliczenia opłaty stanowi masa odpadów w kilogramach.

3. Stawka opłaty wynosi 0,1 zł za 1 kg odpadów.

4. Opłata jest obliczana na koniec roku kalendarzowego.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 888 i 1238, z 2014 r. poz. 695, 1101 i 1322 oraz z 2015 r. poz. 87, 122, 933, 1045, 1688, 1936 i 2281.

5. Sprzedawca żywności ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek bankowy organizacji pożytku publicznego, z którą zawarł umowę, o której mowa w art. 3 ust. 1, do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy.

6. W przypadku gdy wysokość opłaty nie przekracza 100 zł, opłaty nie wnosi się.

7. Sprzedawca żywności składa sprawozdanie dotyczące wysokości wniesionej opłaty w ramach rocznego sprawozdania, o którym mowa w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Art. 5. Środki pochodzące z opłaty organizacja pożytku publicznego przekazuje na poprawę infrastruktury służącej do obrotu otrzymaną żywnością oraz, w wysokości nie mniejszej niż 20% otrzymanych środków, na finansowanie publicznych kampanii edukacyjnych mających na celu podnoszenie stanu świadomości społeczeństwa w zakresie marnowania żywności.

Art. 6. Organizacja pożytku publicznego składa sprzedawcy żywności, o którym mowa w art. 4 ust. 5, pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty.

Art. 7. Minister właściwy do spraw środowiska publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej informację o rodzajach i ilościach wytwarzanych odpadów, o których mowa w art. 4 ust. 1.

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

Art. 9. Kto wbrew obowiązkowi określonemu w art. 4 ust. 5, nie wnosi na rachunek bankowy organizacji pożytku publicznego, 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.

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

2. Ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. 9, uwzględnia się zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu.

3. 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 ochrony środowiska odstępuje od wymierzenia kary pieniężnej i umarza postępowanie.

4. 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.

5. Kary pieniężnej nie wymierza się po upływie 5 lat od dnia, w którym stwierdzono naruszenie.

6. Obowiązek uiszczenia kary pieniężnej przedawnia się po upływie 5 lat od ostatniego dnia terminu, w którym kara powinna zostać uiszczona.

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

8. W sprawach dotyczących kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.³⁾), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Art. 11. W ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686, z późn. zm.⁴⁾) w art. 2 w ust. 1 po pkt 17a dodaje się pkt 17b w brzmieniu:

„17b) kontrola przestrzegania przepisów ustawy z dnia ... o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. poz. ...);”.

Art. 12. W ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. poz. 594 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 65) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 52 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:

„2. Środki spożywcze oznakowane datą minimalnej trwałości mogą być wprowadzane do obrotu po upływie tej daty wyłącznie z przeznaczeniem na cele charytatywne w zakładach żywienia zbiorowego.

3. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia:

1) środki spożywcze, o których mowa w ust. 2,

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 699, 978, 1197, 1269, 1311, 1649, 1923, 1932 i 2184 oraz z 2016 r. poz. 195, 615 i 846.

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 888, z 2014 r. poz. 1101, z 2015 r. poz. 277, 671, 881, 1223, 1434 i 1688 oraz z 2016 r. poz. 903.

- 2) maksymalne terminy dla poszczególnych środków spożywczych, w których nadają się one do spożycia po upływie daty minimalnej trwałości – mając na względzie potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywności.”;
- 2) w art. 100 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:
- „1) używa do produkcji lub wprowadza do obrotu środek spożywczy po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, z wyjątkiem środków spożywczych, o których mowa w art. 52 ust. 2,”.

Art. 13. Sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia pierwszej umowy, o której mowa w art. 3 ust. 1, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 4, który wchodzi w życie pierwszego dnia trzeciego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

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 przekazywaniu 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.

Podkreślenia wymaga, iż 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”. 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.

Zamiarem projektodawców jest wprowadzenie unormowań, stanowiących właściwe środki do realizacji celu, jakim jest przeciwdziałanie marnowaniu żywności.

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 października 2013 r. zwolniono od podatku od towarów i usług darowiznę, 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. Projektodawcy poskreślają, że wskazane udogodnienia nie stanowią jednak wystarczającej regulacji w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, że odliczenie VAT przysługuje także w przypadku utylizacji żywności.

Projektowana ustawa koncentruje się na sektorze dystrybucji głównie 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 na powierzchni powyżej 250 m², w których sprzedaż środków spożywczych przekracza 50% obrotu w stosunku do 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.

W art. 1 projektu ustawy określony został zakres przedmiotowy. Projektowana 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.

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 niniejszą 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 pożytku publicznego”, w stosunku do przyjętej w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U z 2016 r. poz. 239), jedynie do organizacji, których celem statutowym jest wykonywanie 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.

Zgodnie z przepisem w art. 3 ust. 1 projektu sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia z organizacją pożytku publicznego umowy dotyczącej przekazywania żywności na cele społeczne. Ustawa zakłada, iż umowa powinna być zawarta w formie pisemnej 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 pożytku publicznego;
- 2) podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy stronami umowy;
- 3) przypadków, w których organizacja pożytku publicznego może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności;
- 4) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Przepisy art. 4 projektu ustawy przewidują obowiązek poniesienia przez sprzedawców żywności opłaty za wytwarzanie odpadów, określonych w katalogu odpadów jako „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia”, zwanych dalej „odpadami”. Opłata taka jest ustalana poprzez pomnożenie jednostkowej stawki przez masę odpadów. Podstawę obliczenia opłaty stanowi masa odpadów w kilogramach. Wprowadzono występującą powszechnie zasadę samonaliczania – obowiązany podmiot sam ustala wysokość opłaty i wnosi należną opłatę. Środki pochodzące z opłat przekazywane są organizacjom pożytku publicznego, z którymi sprzedawcy żywności zawarli umowy dotyczącej 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”.

Organem kontrolującym zawieranie umów pomiędzy sprzedawcami żywności a organizacjami pożytku publicznego oraz wywiązywanie się z obowiązku uiszczenia opłaty, będzie wojewódzki inspektor ochrony środowiska, właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności.

W myśl art. 5 projektu ustawy środki pochodzące z opłaty mogą być wykorzystane przez organizacja pożytku publicznego wyłącznie na:

- poprawę infrastruktury służącej do obrotu otrzymaną żywnością,
- prowadzenie akcji edukacyjnych dotyczących marnowania żywności (min. 20% pozyskanych środków).

Jednocześnie w projekcie wprowadzono obowiązek przekazywania przez organizacje pożytku publicznego sprzedawcom żywności pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z opłaty za wytwarzanie odpadów (art. 6).

Zgodnie z art. 7 projektu ustawy minister właściwy do spraw środowiska publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej informację o rodzajach i ilościach wytwarzanych odpadów „żywnościowych”.

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 zostały w projekcie ustawy poprzez tzw. widełki kwotowe. Organem właściwym do wymierzania kar pieniężnych będzie wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności. Wpływy z tytułu kar pieniężnych będą stanowić dochód budżetu państwa. Kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Od decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej wydanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przysługuje odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Projektowana ustawa wprowadza także, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01), regulację przewidującą odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej i umorzenie postępowania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w przypadku, gdy wykazane zostanie, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł

zapobiec. Kara pieniężna nie może także zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od stwierdzenia naruszenia przepisów, a obowiązek jej uiszczenia przedawnia się po upływie 5 lat od ostatniego dnia, w którym powinna zostać uiszczona.

W projekcie ustawy nakłada się dodatkowe obowiązki na wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. W związku z tym w art. 2 w ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686, z późn. zm.) dodaje się pkt 17b rozszerzający zakres zadań Inspekcji Ochrony Środowiska o wykonywanie zadań z zakresu kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (art. 11 projektu ustawy).

Jednym z istotniejszych rozwiązań przyjętych w ustawie jest nowelizacja przepisu art. 52 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. poz. 594 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 65), który przewiduje zakaz obecności na rynku środków spożywczych oznakowanych datą minimalnej trwałości lub terminem przydatności do spożycia – po upływie zarówno daty minimalnej trwałości, jak i terminu przydatności do spożycia. Zgodnie z art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463) – „wprowadzenie na rynek” oznacza posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania. Zatem zakaz wprowadzania na rynek (obecności w obrocie) żywności po upływie daty minimalnej trwałości i terminu przydatności do spożycia dotyczy także dystrybuowania żywności przez organizacje pożytku publicznego na cele charytatywne.

O ile jednak taki zakaz jest uzasadniony w odniesieniu do środków spożywczych oznakowanych terminem przydatności do spożycia, nie wydaje się uzasadniony w odniesieniu do środków spożywczych oznakowanych datą minimalnej trwałości. Definicja daty minimalnej trwałości nie sugeruje potencjalnego pojawienia się szkodliwości dla zdrowia środka spożywczego, który jest przechowywany jeszcze przez pewien czas po upływie tej daty. Upływ daty minimalnej trwałości niejednokrotnie determinuje tylko niższą jakość organoleptyczną produktu, nie oznacza to jednak, że produkt jest nieprzydatny

do spożycia, co najwyżej produkt taki już nie daje gwarancji pełnego zachowania szczególnych walorów jakościowych charakterystycznych dla niego. Datę minimalnej trwałości należy postrzegać więc jedynie jako datę, do której producent gwarantuje wyjściową jakość produktu. Jakość produktów może być natomiast różna, ale nie powinna – tak jak ma to miejsce obecnie – wyłączać możliwości pozostawiania produktu w obrocie (jako produktów wprowadzanych na cele charytatywne).

W związku z powyższym w projekcie ustawy nowelizuje się art. 52 ustawy z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, poprzez uzupełnienie go o ust. 2 i 3.

W ust. 2 art. 52 przewidziano możliwość wprowadzenia do obrotu środków spożywczych oznakowanych datą minimalnej trwałości po upływie tej daty wyłącznie z przeznaczeniem na cele charytatywne w zakładach zbiorowego żywienia.

Przewidziana w projekcie ustawy możliwość pozostawiania w obrocie środków spożywczych po upływie daty minimalnej trwałości może mieć kluczowe znaczenie w kontekście przeciwdziałania marnotrawieniu żywności. Pozwala na dalszą dystrybucję środków spożywczych bezpiecznych, ale o ewentualnie niższej jakości organoleptycznej.

Dodawany zaś ust. 3 w art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia formułuje delegację dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia środków spożywczych, o których mowa w ust. 2 art. 52, oraz maksymalne terminy dla poszczególnych środków spożywczych, w których nadają się one do spożycia po upływie daty minimalnej trwałości. Wydając rozporządzenie minister uwzględni potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywności.

Zmiana w art. 100 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia wyłącza odpowiedzialność wykroczeniową w stosunku do osób wprowadzających do obrotu środki spożywcze oznakowane datą minimalnej trwałości, po upływie tej daty i wyłącznie z przeznaczeniem na cele charytatywne w zakładach żywienia zbiorowego, określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia.

Projektowana regulacja przewiduje, że sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia pierwszej umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Przewiduje się wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem przepisów odnoszących się do opłaty za wytwarzanie odpadów,

które mają wejść w życie pierwszego dnia trzeciego 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. Założenia aktu wykonawczego

Dodawany do ustawy z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia art. 52 ust. 3 formułuje delegację dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia:

- 1) środków spożywczych oznakowanych datą minimalnej trwałości, które mogą być wprowadzane do obrotu po upływie tej daty wyłącznie z przeznaczeniem na cele charytatywne w zakładach żywienia zbiorowego;
- 2) maksymalnych terminów dla poszczególnych środków spożywczych, w których nadają się one do spożycia po upływie daty minimalnej trwałości.

Celem rozporządzenia będzie określenie grup środków spożywczych oznakowanych datą minimalnej trwałości, wprowadzanych do obrotu po upływie tej daty, które nie dając już gwarancji pełnego zachowania charakterystycznych dla nich szczególnych walorów jakościowych, nie będą jednakże stanowić zagrożenia dla zdrowia i życia człowieka. Ocena czy wydłużenie terminu przydatności do spożycia poszczególnych produktów nie będzie odbywać się kosztem obniżenia poziomu bezpieczeństwa żywności, dokonana będzie przez ministra właściwego do spraw zdrowia w odniesieniu do każdego przypadku wprowadzenia środka spożywczego na listę określoną w rozporządzeniu.

Rozporządzenie określi ponadto maksymalne terminy przydatności środków spożywczych do spożycia mając na celu zachowanie ich wartości odżywczych, a także uwzględniając wpływ czynników powodujących zepsucie środka spożywczego takich jak wilgotność, temperatura lub światło na możliwy maksymalny okres ich przechowywania.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności	Data sporządzenia: 19 lipca 2016 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Mieczysław Augustyn	Źródło: inicjatywa komisji senackiej
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Mirosław Reszczyński, legislator, 22 694 9192 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, 22 694 9259	Nr druku:

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 przekazywaniu 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**.

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 charytatywnych (banków żywności) przed upływem daty przydatności do spożycia. Takie działanie od 2013 r. wiąże się z preferencjami w podatku VAT (prawo do odliczenia VAT od towarów przekazanych na rzecz organizacji charytatywnych), choć należy zwrócić uwagę, iż odliczenie VAT przysługuje także w przypadku utylizacji żywności.

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 zaproponowano m.in. następujące rozwiązania:

- 1) wydłużenie daty minimalnej trwałości („najlepiej spożyć do ...”) w przypadku produktów przekazywanych organizacjom pożytku publicznego o charakterze charytatywnym na rzecz żywienia zbiorowego – okres wydłużenia ustalany dla grup produktów w rozporządzeniu Ministra Zdrowia;
- 2) obowiązek zawarcia umowy na przekazywanie żywności pomiędzy sklepami o powierzchni powyżej 250 m² a organizacją pożytku publicznego;
- 3) nałożenie na sklepy o powierzchni powyżej 250 m² opłaty od odpadów żywnościowych (o kodzie 160380) naliczanej na podstawie karty odpadów – w wysokości 0,1 zł za 1 kg odpadów;
- 4) przekazywanie powyższej opłaty bezpośrednio do organizacji pożytku publicznego, z którą sklep ma podpisaną umowę o odbiorze żywności;
- 5) wykorzystanie środków z opłaty wyłącznie na:
 - a. finansowanie publicznych kampanii edukacyjnych dotyczących marnowania żywności (min. 20% pozyskanych środków),
 - b. poprawę infrastruktury służącej do obrotu otrzymaną żywnością;
- 6) obowiązek przekazywania sklepom przez organizacje pożytku publicznego o charakterze charytatywnym informacji dotyczącej wykorzystania środków z opłaty za odpady żywnościowe;
- 7) kontrolowanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska zawierania umów pomiędzy sklepami a organizacjami pożytku publicznego oraz wywiązywania się sklepów z obowiązku uiszczenia opłaty;
- 8) obowiązek publikowania przez Ministerstwo Środowiska danych dotyczących odpadów żywności (o kodzie 160830).

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 ograniczenie marnotrawienia żywności:

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

Francja jako pierwszy kraj na świecie na początku br. 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 żywnienie i walka

z marnotrawieniem żywności są przedmiotem nauczania w szkołach.

- **Włochy – ulgi podatkowe**

Włochy dążą do przyjęcia rozwiązania polegającego na wprowadzeniu ulg podatkowych dla sklepów przekazujących żywność bankom żywności lub organizacjom charytatywnym. Projekt ustawy jest przedmiotem prac włoskiego Parlamentu, aktualnie poprawki do projektu wnosi Senat.

Projekt przewiduje, że wysokość ulgi w podatku od śmieci w przypadku sklepów uzależniona będzie od ilości przekazywanej na cele charytatywne żywności. Nowe prawo ma również umożliwić przekazywanie żywności po terminie minimalnej trwałości, pod warunkiem, że nie jest zepsuta. Nie przewidziano natomiast nakładania na sklepy sankcji lub dodatkowych opłat w sytuacji nie przekazywania żywności organizacjom charytatywnym.

- **Włochy – „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 ...”).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Sklepy o powierzchni powyżej 250 m ²	Wg stanu na 31 XII 2014 r. liczbę sklepów o powierzchni od 200 do 299 m ² oszacowano na 6 059 , natomiast sklepów o powierzchni powyżej 300 m ² było 15 931 .	GUS	<ul style="list-style-type: none">• obowiązek zawierania umów z organizacjami pożytku publicznego (OPP) na przekazywanie niesprzedanej żywności,• przekazywanie na rzecz OPP niesprzedanej żywności,• uiszczanie opłaty od odpadów żywnościowych na rzecz OPP
Organizacje pożytku publicznego o charakterze charytatywnym (OPP)	W 2014 r. w Polsce działało około 8,6 tys. organizacji pożytku publicznego	GUS	<ul style="list-style-type: none">• zawieranie umów ze sklepami na przekazywanie żywności,• odbieranie żywności od sklepów, z którymi OPP ma podpisaną umowę,• przyjmowanie opłat od sklepów,• prowadzenie akcji edukacyjnych dotyczących marnowania żywności finansowanych ze środków pochodzących z opłat od sklepów,• przekazywanie sklepom, które przekazały opłatę, informacji na temat wykorzystania środków pochodzących z tej opłaty

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

6. Wpływ na sektor finansów publicznych		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie spowoduje istotnego wpływu na sektor finansów publicznych. Projektowana regulacja nakłada dodatkowe obowiązki administracyjne na Inspekcję Ochrony Środowiska oraz obowiązek publikowania zbiorczych informacji dotyczących odpadów żywnościowych (o kodzie 160830) na Ministra Środowiska.	
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe		
W ujęciu niepieniężnym	średnie i duże przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż żywności rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Nałożenie na sklepy o powierzchni powyżej 250 m ² dodatkowej opłaty naliczanej od wielkości wytwarzanych odpadów żywnościowych może spowodować ograniczenie podaży oferowanych przez sklepy produktów spożywczych, szczególnie tych, które ulegają szybkiemu zepsuciu. Dodatkowe koszty związane z koniecznością uiszczania opłat od odpadów żywnościowych mogą zostać wkalkulowane w koszty działalności sklepów i znaleźć odzwierciedlenie w wyższych cenach towarów.
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy		
9. Wpływ na rynek pracy		
Nie dotyczy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Nie dotyczy.	
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?		
Nie przewidziano.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak.		

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....