



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 2 stycznia 2018 r.

Druk nr 263 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI ŚRODOWISKA

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk nr 263)

Marszałek Senatu w dniu 26 lipca 2016 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Środowiska oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniach 2 i 28 marca, 15 maja oraz 18 grudnia 2017 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Środowiska
(-) Zdzisław Pupa

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

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

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**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.

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 ze względu na ich wady estetyczne lub ze względu na upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady;
- 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, 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 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 każda, w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów;
- 4) organizacja pozarządowa – organizację pozarządową w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60 i 573), 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,

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej.

- b) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- c) działalności charytatywnej.

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 publicznych 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;
- 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. Sprzedawca żywności jest obowiązany do prowadzenia w jednostkach handlowych, o których mowa w art. 2 pkt 3, kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlowej.

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 masa marnowanej żywności w kilogramach.

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

4. Opłaty nie ponosi się od 10% masy marnowanej żywności.

5. Opłata jest obliczana na koniec roku kalendarzowego.

6. 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.

7. W przypadku niezawarcia umowy, o której mowa w art. 3 ust. 1, sprzedawca żywności wnosi, w terminie określonym w ust. 6, 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 przeznaczone są na działania w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.

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

9. Sprzedawca żywności zamieszcza informację o wysokości należnej opłaty w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, z późn. zm.²⁾), oraz na swej stronie internetowej, jeżeli ją prowadzi.

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

Art. 7. Organizacja pożytku publicznego składa sprzedawcy żywności, o którym mowa w art. 5 ust. 6, pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty.

Art. 8. 1. Kto wbrew obowiązkowi określonymu 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 publiczne 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 określonymu w art. 5 ust. 6, 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⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 2255 oraz z 2017 r. poz. 61, 245, 791 i 1089.

2. Karze określonej w ust. 1 podlega także ten, kto wbrew obowiązkowi określönemu w art. 5 ust. 7, 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.

5. W sprawach dotyczących kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.³⁾), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi inspekcji handlowej.

Art. 11. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063) w art. 3 w ust. 1 po pkt 2g dodaje się pkt 2h w brzmieniu:

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

Art. 12. W okresie roku 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 każda, w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 648, 768, 935, 1428 i 1537.

Art. 13. 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. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5–10, które wchodzi w życie pierwszego dnia szóstego 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 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: 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.

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 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 projektodawców jest wprowadzenie unormowań, stanowiących właściwe środki do realizacji celu, jakim jest przeciwdziałanie marnowaniu żywności. Projektodawcy podkreślają, iż 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. Projektodawcy podkreślają, że wskazane udogodnienia nie stanowią jednak wystarczającej regulacji w tym zakresie.

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 w jednostkach handlowych o powierzchni powyżej 250 m²,

w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych przekraczają 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 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.) 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 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;
- 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 projektu ustawy nakłada na sprzedawców żywności obowiązek przeprowadzenia w jednostkach handlowych kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnotrawieniu 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.

Przepisy art. 5 projektu ustawy przewidują obowiązek poniesienia 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 ust. 4 przewidziano regulację, zgodnie z którą opłaty nie ponosi się od 10% masy marnowanej żywności.

W myśl art. 6 projektu ustawy środki pochodzące z opłaty mogą być wykorzystane przez organizację pozarządową wyłącznie na wykonywanie zadań publicznych w zakresie określonym w art. 2 pkt 4 ustawy oraz na pokrywanie kosztów administracyjnych.

W projekcie wprowadzono ponadto obowiązek przekazywania przez organizację pozarządową sprzedawcy żywności, który zgodnie z art. 5 ust. 6 przekazał na jej rzecz opłatę, pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z opłaty (art. 7).

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 stanowić 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.

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) w art. 3 w ust. 1 dodaje się pkt 2h 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. 11 projektu ustawy).

Zgodnie art. 12 projektu w okresie roku od dnia wejścia ustawy w życie wprowadzone nią obowiązki dotyczyć będą jedynie sprzedawców żywności prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w jednostce lub jednostkach 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. 13).

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 projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

5. 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: 21 grudnia 2017 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Antoni Szymański	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: 263, 263S

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 zaproponowano m.in. następujące rozwiązania:

- 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) w przypadku niezawarcia ww. umowy na sprzedawcę nakładana jest kara w wysokości 5 000 zł;
- 3) nałożenie na sprzedawców żywności opłaty za marnowanie żywności w wysokości 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności (z opłaty zwolnione jest 10% masy marnowanej żywności);
- 4) przekazywanie powyższej opłaty bezpośrednio na rachunek organizacji pozarządowej, która środki z opłaty może przeznaczyć na wykonywanie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej;
- 5) w przypadku nieprzekazania opłaty lub przekazania jej w niepełnej wysokości sprzedawca żywności podlega karze w wysokości od 500 do 10 000 zł;
- 6) obowiązek prowadzenia przez sprzedawców żywności co najmniej raz w roku przez dwa tygodnie kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności;
- 7) kontrolowanie przestrzegania przepisów projektowanej ustawy przez Inspekcję Handlową;
- 8) zamieszczanie przez sprzedawców żywności informacji o wysokości należnej opłaty w sprawozdaniu finansowym;
- 9) przekazywanie przez organizacje pozarządowe sprzedawcom żywności informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty;
- 10) w terminie roku od ogłoszenia ustawy jej przepisy będą miały zastosowanie 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 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 żywienie 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.

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 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 ...”).

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	<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 6 059, sklepów o powierzchni powyżej 300 m² było 15 931, co łącznie daje około 22 tys. podmiotów o powierzchni pow. 200 m².• jednostki handlu hurtowego – brak danych	GUS „Rynek wewnętrzny w 2014 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 upływ daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia,• przekazywanie na rachunek

			<p>bankowy organizacji pozarządowych opłaty za marnowaną żywność,</p> <ul style="list-style-type: none"> zamieszczanie informacji o wysokości należnej opłaty w sprawozdaniu finansowym, przewodzenie co najmniej raz w roku przez dwa tygodnie kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.
Organizacje pozarządowe	<p>Na podstawie rejestru REGON (stan na grudzień 2014 roku) w Polsce było zarejestrowanych 17 tys. fundacji i 86 tys. stowarzyszeń. Stowarzyszenie Klon/Jawor szacuje jednak, że tylko 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 deklaruowało działanie w sektorze „usługi socjalne, pomoc społeczna”, przy czym obszar ten był wiodącym obszarem działalności tylko dla 8% wszystkich organizacji.</p>	„Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań.” Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016	<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.
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.

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 Bezdolnym, Federacja Polskich Banków Żywności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ), Minister Finansów, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 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, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Minister Środowiska, Minister Zdrowia, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Stowarzyszenie Kooperacja Miejska oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

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;

NFZ	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,99
FUS	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	3,52
FP	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,22
FGŚP	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,11
Wydatki ogółem	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	13,20
budżet państwa	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	13,20
Saldo ogółem	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70	-7,70
budżet państwa	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-1,17	-12,87
JST	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,33
NFZ	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,99
FUS	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	3,52
FP	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,22
FGŚP	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,11
Źródła finansowania	Brak informacji.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja wpłynie na sektor finansów publicznych – szacuje się, że w skali roku wzrost wydatków wyniesie około 1,2 mln zł, natomiast wzrost dochodów około 0,5 mln zł. Per saldo projektowana regulacja spowoduje wzrost wydatków o 0,7 mln zł rocznie.</p> <p>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. 1,2 mln zł w skali roku. Szacunek sporządzono przy następujących założeniach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • liczba podlegających kontroli sprzedawców wynosi 18 960 (15 931 sklepów o powierzchni pow. 300 m² oraz połowa z 6 059 sklepów o powierzchni między 200 a 299 m²; powyższa liczba – ze względu na brak odpowiednich danych – <u>nie uwzględniono jednostek handlu hurtowego</u>), • przeciętnie każdy sprzedawca będzie kontrolowany 1 raz w roku, • przeciętna pracochłonność przeprowadzanej kontroli wyniesie 2 godz., • szacowany koszt pracy inspektora wynosi około 27 zł/godz. brutto (obliczono jako 1/160 prognozowanego na 2017 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, które – wg obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 listopada 2016 r. – wynosi 4 263,00 zł); koszt pracodawcy po uwzględnieniu pochodnych od wynagrodzeń wynosi 32 zł/godz., • uwzględniono wyłącznie koszty stałe; <u>pominięto koszty jednorazowe</u> związane z utworzeniem i wyposażeniem stanowisk pracy, a także szkoleniami pracowników, itd. <p>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 2017 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej można szacować, że łączny koszt pracodawcy z tytułu utworzenia 17 etatów wyniósłby około 1,04 mln zł, co jest zbieżne z przedstawionymi powyżej szacunkami.</p> <p>Ponadto wzrost wydatków z tytułu wynagrodzeń spowoduje wzrost dochodów jednostek sektora finansów publicznych z tytułu podatków i składek. Oszacowano, że wzrost wpływów budżetowych z tego tytułu wyniesie około 0,5 mln zł.</p> <p>Przyjęto również, że sprzedawcy żywności będą wypełniać 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 będą nieznaczące.</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 2017 r.)	sektor mikro- i małych przedsiębiorstw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	średnie i duże przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż żywności	0,01	0,25	0,25	0,25	0,25	2,51	
	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 w kalkulowane w koszty działalności sklepów i znaleźć odzwierciedlenie w wyższych cenach towarów.</p> <p>Szacuje się, że łączna wysokość opłat wnoszonych przez sprzedawców za marnowanie żywności wyniesie około 250 tys. zł/rok.</p> <p>Biorąc pod uwagę dane z publikacji GUS „Rynek wewnętrzny w 2015 r.” nt. wysokości sprzedaży <u>detalicznej</u> towarów sklasyfikowanych jako grupa „żywność i napoje bezalkoholowe”, w wysokości 192 mld zł w 2015 roku, można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że wpływ dodatkowych kosztów z tytułu omawianej opłaty na poziom cen żywności będzie nieznaczny.</p> <p>Bardziej prawdopodobny jest scenariusz, w którym nałożenie na sprzedawców żywności dodatkowej opłaty za marnowanie żywności spowoduje ograniczenie podaży oferowanych przez te sklepy produktów spożywczych, szczególnie tych, które ulegają szybkiemu zepsuciu.</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 za 2015 r. dot. odpadów o kodzie 16 03 80 „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia”), • obszar dystrybucji odpowiada za ok. 5% marnowanej żywności (na podstawie danych Komisji Europejskiej – średnio w UE; brak danych dla Polski), • udział powierzchni sprzedażowej powyżej 250 m² w rynku sprzedaży żywności wynosi ok. 50% (oszacowano na podstawie danych GUS przedstawionych w publikacji „Rynek wewnętrzny w 2015 r.”); • przez pierwszy rok od wejścia w życie ustawy jej przepisy dotyczyć będą sprzedawców żywności o powierzchni sprzedażowej pow. 400 m², których udział w rynku sprzedaży detalicznej wynosi około 3%. Ponadto przepisy w zakresie opłat i kar administracyjnych będą stosowane od połowy roku, stąd w szacunkach przyjęto, że opłata zostanie naliczona od połowy masy wytwarzanych odpadów żywnościowych; • nie uwzględniono kosztów prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie przeciwdziałania marnowania żywności, gdyż koszt prowadzenia takich kampanii jest każdorazowo ustalany indywidualnie i zależy 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</p>						

	<p>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>
rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Nażalenie na sprzedawców żywności dodatkowej opłaty naliczanej od masy marnowanej żywności powinno spowodować zwiększenie ilości przekazywanej organizacjom pozarządowym żywności i zarazem przyczynić się do zwiększania 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,
- 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 type="checkbox"/> inne: | | |

Omówienie wpływu	<p>Projektowana regulacja poprzez pozytywny wpływ na zmniejszanie skali marnowanej żywności będzie sprzyjać ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.</p> <p>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.</p>
------------------	---

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?

Projektowana regulacja powinna podlegać ewaluacji po okresie trzech lat. Ewaluacja powinna uwzględniać w szczególności ocenę:

- wpływu przepisów na ograniczanie skali marnowania żywności (jako miernik należy 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 wpływ przepisów na sytuację finansową organizacji pozarządowych.

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

Brak.

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....