

Warszawa, 13.01.2025 r.

Szanowny Pan Czesław Siekierski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Szanowny Pan Michał Kołodziejczak
Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Szanowni Panowie Ministrowie,

Francusko-Polska Izba Gospodarcza (CCIFP) od ponad trzydziestu lat aktywnie wspiera rozwój francusko-polskich relacji gospodarczych, reprezentując interesy około 400 przedsiębiorców z kapitałem polskim i francuskim. Ich liczną część stanowią producenci, dostawcy i sprzedawcy żywności. Jako organizacja promująca zrównoważony rozwój oraz działania na rzecz ochrony środowiska dostrzegamy znaczenie legislacji wspierającej racjonalne gospodarowanie zasobami żywnościowymi.

W związku z opublikowaniem **projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (UD133)**, pragniemy przedstawić nasze uwagi, które mogą przyczynić się do efektywniejszego osiągnięcia celów stawianych przez projektodawcę, przy jednoczesnym uwzględnieniu realiów funkcjonowania przedsiębiorstw. Nasze stanowisko opiera się na analizie projektu oraz konsultacjach z przedstawicielami firm członkowskich, którzy w codziennej działalności mierzą się z wyzwaniami związanymi z ograniczaniem marnowania żywności.

Uwagi ogólne

W naszej ocenie proponowane regulacje nie osiągną zamierzonego celu, którym jest zapobieganie marnowaniu żywności w naszym kraju. Projektowane przepisy w sposób nieproporcjonalny nakładają liczne obowiązki na przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie sprzedaży żywności. Narusza to zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, proporcjonalności oraz równości wobec prawa.



Proponowane regulacje prowadzą w szczególności do istotnego obciążenia finansowego sprzedawców żywności, co świadczy o jedynie fiskalnym charakterze tego projektu. Projekt ten odbiega istotnie od przyjętych standardów europejskich. Jego regulacje nie wynikają z konieczności implementacji jakichkolwiek norm unijnych. Przyjęcie tak restrykcyjnych regulacji ograniczy branżę handlu żywności w naszym kraju, a przez to spowoduje, że nasz rynek będzie mniej konkurencyjny w stosunku do innych państw członkowskich UE.

Nakładanie nowych obowiązków na przedsiębiorców z branży handlu produktów żywności przy aktualnej sytuacji gospodarczej jest szczególnie niefortunne. Obecnie sektor ten zmagają się z różnymi problemami natury ekonomicznej (będących wynikiem np. wojny w Ukrainie). Co więcej, to właśnie ta grupa przedsiębiorców jest adresatem licznych i kosztownych obowiązków wynikających z wprowadzenia m.in. systemu kaucyjnego, rozszerzonej odpowiedzialności producenta (tzw. ROP), nowego rozporządzenia unijnego w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (tzw. rozporządzenie PPWR), rozporządzenia unijnego w sprawie wylesienia (tzw. rozporządzenie EUDR), czy przepisów implementowanej dyrektywy unijnej 2019/2161 (tzw. dyrektywy Omnibus). Wszystkie te zmiany wymagają od przedsiębiorców poniesienia kosztów finansowych oraz wiążą się z dodatkowym nakładem pracy.

Projekt będzie wpływał także na rynek pracy, czego obecne uzasadnienie do projektu oraz ocena skutków regulacji nie przewiduje. W istocie zakładane zmiany dotyczące prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz prowadzenia comiesięcznych ewidencji będą wymagały utworzenia dodatkowych etatów, z uwagi na zwiększony nakład pracy.

Choć zmiany wynikające z projektu dotyczą bezpośrednio sprzedawców żywności, to jednak będą miały istotny wpływ na całą branżę, tj. producentów i dostawców żywności. Nie jest zatem prawdą, że projekt nie wpłynie negatywnie na stan gospodarki. W dodatku grupą, która szczególnie ucierpi będą konsumenci, z uwagi na pewny wzrost cen produktów oraz zmiany w ich dostępności.

W naszej ocenie są inne środki do osiągnięcia celu, jaki Państwa resort sobie wyznaczył. Przede wszystkim konieczne jest wsparcie organizacji pozarządowych, będących wykonawcami obowiązków nowelizowanej ustawy. Ponadto warto wspierać inicjatywy podejmowane w sposób dobrowolny przez sprzedawców żywności, ponieważ są one często najbardziej skuteczne. Z tego powodu warto skupić się nie na odgórnej regulacji, lecz samoregulacji branży, która może być znacznie bardziej efektywna, tj. osiągać zamierzone przez Państwa resort cele oraz odpowiadać potrzebom sprzedawców żywności.



Uwagi szczegółowe

1. Definicja marnowanej żywności

Projekt przewiduje istotne rozszerzenie definicji marnowania żywności, poprzez usunięcie kryterium dotyczącego zbliżającego się upływu terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady. Marnowaniem żywności będzie wycofanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia lub spełniała wymogi prawa żywnościowego. Tym samym za żywność podlegającą regulacjom dotyczącym marnowania żywności będzie zaliczona istotna grupa produktów, które, choć będą stanowiły żywność w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, z późn. zm.1) - Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463, z późn. zm.) to jednak nie będą przedmiotem zainteresowania konsumentów. Z punktu widzenia handlowego, w tym preferencji konsumenckich, oferowanie konsumentom produktów spożywczych „przeterminowanych” lub „uszkodzonych” będzie niekorzystne dla wizerunku (marki) sprzedających.

W obecnym brzmieniu ustawy żywność kwalifikowana jako marnowana musi spełnić łącznie kilka przesłanek tj. być: wycofana z etapu dystrybucji, przekazana do unieszkodliwiania; zakwalifikowana jako odpad. Na gruncie obecnej ustawy żywność przekazywana organizacjom pozarządowym jest żywnością wycofywaną z dystrybucji, ale nie jest przekazywana do unieszkodliwiania ani nie jest odpadem, zatem nie podlega opłacie. W nowej definicji jest mowa tylko o wycofaniu z etapu dystrybucji żywności, która spełnia lub spełniała w przeszłości wymogi prawa żywnościowego (nie ma mowy o kwestiach odpadu oraz unieszkodliwiania). Zatem, jeżeli tego typu żywność zostanie uznana za żywność podlegającą regulacjom nowelizowanej ustawy to nie będzie mogła być przekazywana organizacjom pozarządowym. Projektowane przepisy będą skutkować tym, że żywność będzie zmarnowana i w związku z tym zapewne podlegała opłacie, nawet jeśli będzie przekazana organizacjom pozarządowym. Projekt w obecnej wersji nie precyzuje, aby żywność spełniająca wymogi prawa żywnościowego, która została przekazana organizacjom pozarządowym nie była objęta obowiązkiem uiszczania opłaty.

Proponowana zmiana definicji marnowanej żywności budzi wątpliwości interpretacyjne. Wycofanie żywności z dystrybucji będzie oznaczało, iż żywność będzie zmarnowana i w związku z tym będzie zapewne podlegała opłacie, nawet jeśli będzie przekazana



organizacji pozarządowej. Brak jest w projekcie jasnych przepisów, które wskazywałyby, że od żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego przekazanej do organizacji pozarządowej nie trzeba uiszczać opłaty.

Warto zauważyć, że proponowana zmiana definicji marnowanej żywności odbiega od koncepcji wypracowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzkie Sądy Administracyjne podkreślały, że: “prawidłowa interpretacja zawartej w ustawie z 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności definicji pojęcia "marnowanie żywności" prowadzi do wniosku, że nie jest żywnością zmarnowaną żywność, która utraciła zgodność z wymogami prawa żywnościowego i została wycofana z tego powodu z obrotu” (Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.05.2024 r., II SA/Wr 138/24).

Skutkiem rozszerzenia definicji żywności będą:

- podniesienie ceny produktów żywności,
- straty na rynku usług komunalnych,
- straty na rynku producentów i dostawców żywności szybko psującej się.

Z uwagi na powyższe **wnosimy o zaniechanie prac nad zmianą definicji marnowania żywności.**

2. Podniesienie wysokości opłaty

Jedną z najistotniejszych zmian zawartych w projekcie jest zmiana stawki opłaty za marnowanie żywności, która obecnie wynosi 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności. Projekt zakłada podniesienie stawki do 0,5 zł za 1 kg. Ponadto koszty zmniejszające wysokość opłaty, a wynikające z transportu i dystrybucji żywności oraz prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych nie będą mogły być wyższe niż 20% wysokości opłaty obliczonej na dotychczasowych zasadach, czyli iloczynu stawki opłaty i masy marnowanej żywności. **Zatem opłata ulegnie ponad 5-krotnemu zwiększeniu.** Opublikowane materiały legislacyjne, w tym uzasadnienie do projektu ustawy, nie wyjaśnia powodów podniesienia oraz ustanowienia tak wysokiej stawki.

Podniesienie opłaty, a tym bardziej w takiej wysokości, będzie mieć dalekie konsekwencje dla gospodarki, rynku żywnościowego oraz konsumentów. Przede wszystkim podniesienie opłaty stanowi dodatkowe obciążenie dla sprzedawców żywności, które nie wpłynie na zmniejszenie skali zjawiska jakim jest marnowanie żywności. Obciążenie finansowe sprzedawców żywności spowoduje podniesienie cen sprzedaży produktów, co zaszkodzi konsumentom, a także dostawcom i producentom żywności. W istocie w związku prawdopodobną zmianą ceny produktów, nastąpi ewolucja preferencji konsumentów, co doprowadzi do strat w niektórych branżach produktów żywnościowych szczególnie



wrażliwych na przeterminowanie np. pieczywo, świeże owoce i warzywa oraz wszelkie produkty nie zawierające środków konserwujących.

Zmiana taka jest tym bardziej szkodliwa i nieuzasadniona, ponieważ jest sprzeczna z powszechnie przyjętą polityką wspierania produkcji i sprzedaży produktów poddawanych procesom konserwowania. Jak wyżej wspomniano, przez zmianę definicji marnowania żywności oraz zwiększenie opłaty nastąpi spadek zapotrzebowania wśród konsumentów oraz sprzedawców na produkty podlegające szybkiemu przeterminowaniu.

Ponadto warto zaznaczyć, że zgodnie z założeniami projektu podwyższoną opłatę będą ponosić wyłącznie sprzedawcy żywności. Biorąc pod uwagę panujące tendencje gospodarcze i rynkowe (np. wojna w Ukrainie, inflacja) oraz zmiany legislacyjne i regulacyjne (np. wprowadzenie systemu kaucyjnego) wejście w życie projektu może spowodować zakończenie prowadzenia działalności przez znaczną grupę tych przedsiębiorców. W dodatku biorąc pod uwagę, że w procesie dystrybucyjnym biorą udział nie tylko sprzedawcy żywności, lecz również inne podmioty, trudno zrozumieć, dlaczego tak istotne obciążenia finansowe mają być nakładane wyłącznie na sprzedawców żywności. Jest to sprzeczne z zasadami równości wobec prawa oraz solidaryzmu społecznego.

Proponowane zmiany zmuszą sprzedawców żywności do skorzystania z tańszych rozwiązań w zakresie zagospodarowania odpadów, w szczególności do ich utylizacji. Wykorzystywanie żywności wycofanej z obrotu w dalszych procesach odzysku utraci bowiem gospodarczy sens, a przez to przyczyni się do zwiększenia masy żywności przekazywanej do unieszkodliwienia. W konsekwencji wystąpią m.in. problemy na rynku biogazowni, ponieważ zostaną pozbawione cennych surowców, koniecznych do ich funkcjonowania.

Z uwagi na powyższe, **wnosimy zaniechanie prac nad zmianą przepisów o opłacie za marnowanie żywności.**

3. Zawieranie umowy z organizacją pozarządową

Proponowana zmiana zakłada zobowiązanie sprzedawców żywności do zawarcia umowy z organizacją pozarządową do 31 grudnia na kolejny rok kalendarzowy. Przepis ten jest wadliwie skonstruowany, ponieważ może sugerować, że umowa z organizacją pozarządową może być zawarta tylko na następny rok kalendarzowy.

Ponadto mogą wystąpić problemy z zawieraniem umów z organizacjami pozarządowymi. Obecnie jest ich w Polsce ok. 2500. Dla porównania, sklepów o powierzchni powyżej 100 m² jest ok 54 tys. To powoduje, że organizacje pozarządowe nie będą w stanie wykonać obowiązków, które nakłada na nich ustawa.



Z uwagi na to proponujemy, aby umowy mogły być zawierane **na czas nieokreślony**. Ponadto proponujemy następującą zmianę art. 2 pkt 2:

„2) organizacja pozarządowa - organizację pozarządową oraz podmiot, o których mowa odpowiednio w art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2024.1491 t.j. z dnia 2024.10.08) oraz jednostki samorządu terytorialnego wraz z nadzorowanymi przez te organy placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne, których celem jest działalność pożytku publicznego, tj. wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2024.1491 t.j. z dnia 2024.10.08)”.

4. Kampanie edukacyjno-informacyjne

Obowiązek dotyczący prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych powinien pozwalać sprzedawcom żywności na swobodę przy wyborze środków do jego realizacji. Sprzedawcy żywności często współpracują z różnymi organizacjami na terenie całego kraju, tak aby dotrzeć do jak największej liczby odbiorców. W praktyce wiele organizacji pozarządowych nie ma możliwości technicznych do współpracy z sprzedawcami żywności w zakresie prowadzenia kampanii. Nie dysponują podstawowymi środkami (komputery, środki finansowe) koniecznymi do np. zaopiniowania kampanii.

Proponujemy następującą zmianę art. 4 ust. 2: „2. Kampanie, o których mowa w ust. 1, mogą być prowadzone wspólnie z organizacją pozarządową, z którą sprzedawca żywności zawarł umowę, o której mowa w art. 3 ust. 1”.

5. Obowiązek prowadzenia ewidencji

Nowym obowiązkiem dla sprzedawców żywności będzie prowadzenie miesięcznej ewidencji żywności przekazanej poszczególnym organizacjom pozarządowym oraz miesięcznej ewidencji marnowanej żywności ze wskazaniem rodzaju i ilości marnowanej żywności w odniesieniu do każdej jednostki handlu.

W naszej ocenie, nakładanie dodatkowego obowiązku na sprzedawców żywności jest wysoce zbędne, ponieważ nie ma potrzeby, aby prowadzona ewidencja miała charakter miesięczny. W dodatku tego typu ewidencja nie będzie co miesiąc nigdzie zgłaszana, a jedynie może być przedmiotem kontroli właściwego organu. Co więcej prowadzenie tego typu ewidencji będzie się wiązać z kolejnymi kosztami finansowymi dla sprzedawców żywności, co, biorąc pod uwagę inne rozwiązania przyjęte w projekcie, może utrudnić prowadzenie działalności



gospodarczej przez wielu przedsiębiorców z tej branży. Konieczne będzie utworzenie nowych etatów dla osób wyspecjalizowanych w prowadzeniu czynności ewidencyjnych.

Prowadzenie ewidencji rocznej jest rozwiązaniem bardziej optymalnym zarówno dla przedsiębiorców, a z drugiej strony pozwoli osiągnąć zamierzony cel tej zmiany, jakim jest dokładne zbieranie danych na temat marnowanej żywności. Warto przypomnieć, że według obecnie obowiązującej ustawy, sprzedawcy żywności są zobowiązani do składania rocznych sprawozdań m.in. na temat marnowanej żywności, które zawierają dane o całkowitej masie marnowanej żywności w danym roku, a także o wysokości opłaty za marnowanie żywności. Istnieje więc obecnie wypracowana wśród sprzedawców żywności praktyka rocznego raportowania danych o marnowanej żywności, dlatego prowadzenie rocznej, a nie miesięcznej ewidencji, będzie mniej odbiegać od obecnie przyjętego standardu.

Proponujemy, aby art. 5 ust. 11 otrzymał następującą treść: „11. Sprzedawca żywności prowadzi roczną ewidencję żywności przekazanej poszczególnym organizacjom pozarządowym oraz roczną ewidencję marnowanej żywności ze wskazaniem rodzaju i ilości marnowanej żywności.”

6. Definicja sprzedawcy żywności

Projekt zakłada rozszerzenie definicji sprzedawcy żywności poprzez usunięcie kryterium dotyczącego uzyskania 50% przychodu ze sprzedaży żywności. W konsekwencji za sprzedawcę żywności będzie uważany każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250m².

Taka konstrukcja przepisu spowoduje, że adresatem wszystkich obowiązków wynikających z nowelizowanej ustawy będą także tacy sprzedawcy, którzy w wysoce ograniczonym zakresie swojej działalności prowadzą sprzedaż żywności. Może to spowodować, zaniechanie przez tę grupę wielobranżowych przedsiębiorców sprzedawania żywności, co będzie mieć negatywny wpływ na rynek oraz spowoduje szkodę dla konsumentów.

7. Kary

Projekt zastrza przepisy dotyczące kar za nierealizowanie obowiązków ustawy. Na uwagę zasługuje propozycja, aby karze 5 tys. zł podlegał sprzedawca żywności, nawet jeżeli mógłby wykazać, że nie było możliwe zawarcie umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności z organizacją pozarządową. Takie rozwiązanie wydaje się wysoce szkodliwe oraz sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa. Z uwagi na wyżej opisane trudności związane z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, istnieje wysokie



prawdopodobieństwo, że sprzedawcy żywności mimo zachowania należytej staranności oraz bez winy, będą podlegać omawianej karze.

Z uwagi na to proponujemy wykreślenie fragmentu: „nawet jeżeli mógłby wykazać, że nie było możliwe zawarcie umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności z organizacją pozarządową”.

8. Termin wejścia w życie ustawy

Termin wejścia w życie ustawy powinien być dłuższy niż 3 miesiące i adekwatny do realiów gospodarczych. Zaproponowany w projekcie termin jest niewystarczający, biorąc pod uwagę konieczność przygotowania się przedsiębiorców do nowych obowiązków, niezależnie jaki będzie ich ostateczny kształt. Dlatego proponujemy, aby ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, jednakże nie wcześniej niż 1 stycznia 2026 r.

9. Działania przedsiębiorców

Warto jednocześnie podkreślić, że przedsiębiorcy sami podejmują inicjatywy mające na celu ograniczenie zjawiska jakim jest marnowanie żywności. Przykładem mogą być następujące działania:

- racjonalizacja oferty produktowej - działania które mają na celu identyfikację produktów generujących najwięcej odpadów).
- automatyczne generowanie zamówień - jest to narzędzie pomagające automatycznie tworzyć propozycję zamówień, aby uniknąć marnotrawstwa oraz braków magazynowych.
- stworzenie obszaru dedykowanego dla produktów o krótkiej dacie - pozwala on sprzedać jak najwięcej produktów bez wyłączenia ich z obiegu sprzedażowego.
- poprawę polityki zakupowej ofert promocyjnych.

Przygotowując krajowe regulacje warto przeanalizować rozwiązania przyjęte w innych państwach, takich jak Francja, która jest uznawana za jednego z liderów w walce z marnotrawstwem żywności. To właśnie we Francji wprowadzono ulgi podatkowe dla przedsiębiorców przekazujących niesprzedaną żywność na cele charytatywne, co dodatkowo motywuje branżę do angażowania się w działania na rzecz ograniczenia marnowania żywności.

Zgodnie z powyższymi uwagami wnosimy o zmianę poszczególnych przepisów projektu ustawy. Ponadto oświadczamy, że jesteśmy gotowi do dalszego uczestnictwa w procesie legislacyjnym, w tym do przedstawienia stanowiska oraz udziału w spotkaniach. Liczymy, że przedstawione przez nas rekomendacje spotkają się z uwagą Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz



przyczynią się do wypracowania rozwiązań, które będą zarówno skuteczne, jak i możliwe do wdrożenia w praktyce.

Z wyrazami szacunku,

Joanna Jaroch-Pszenciczna

Dyrektorka Generalna CCIFP

