

**ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI**

ORCID: 0000-0001-7391-7205

# O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności

## 1. Wprowadzenie

Przeciwdziałanie marnowaniu żywności to jedno z największych współczesnych wyzwań dla rolnictwa, WPR, jak i prawodawcy. Zasięg tego zjawiska ma charakter globalny, ale przeciwdziałać mu należy już na poziomie regionalnym, a nawet lokalnym. Mimo coraz większej świadomości społecznej, której widocznym efektem są lokalne inicjatywy, potrzebna wydaje się większa ingerencja ustawodawcy. Skala problemu jest bowiem bardzo duża, a środki spożywcze, ich komponenty oraz inne składniki i produkty, ulegają utylizacji na każdym etapie łańcucha rolno-żywnościowego, a nie tylko w fazie konsumpcji. Dostrzegając ważkość problemu, Parlament Europejski wezwał Komisję do opracowania kompleksowego planu działania dotyczącego marnotrawienia żywności, który będzie uwzględniał różne obszary polityki i zawierał zarys strategii na kolejne lata<sup>1</sup>. Natomiast prawodawca krajowy od niedawna przyjmuje pojedyncze akty prawne mające służyć ograniczeniu tego zjawiska. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zarówno unijna, jak i krajowa regulacja prawna dotycząca przeciwdziałania marnowaniu żywności jest wystarczająca.

Marnotrawienie żywności to nie tylko ogromny problem społeczny, którego przyczyną w UE wydaje się niewłaściwa redystrybucja dóbr konsumpcyjnych, skutkująca usuwaniem cennych składników odżywczych i bezpiecznej żywności z podaży światowej, podczas gdy ok. 1 miliard ludzi na świecie jest niedoży-

---

<sup>1</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. UE C nr 307, str. 25 i n., pkt 5.

wionych lub źle odżywionych<sup>2</sup>. W przeciwdziałaniu marnotrawieniu żywności niezwykle istotne jest ponadto zapewnienie odpowiedniej ochrony zdrowia i życia konsumenta, aby podejmowane działania nie naruszały prawnie zagwarantowanych standardów bezpieczeństwa żywności. Marnowanie żywności to również wymierna strata ekonomiczna dla przedsiębiorców. Żywność, której nie można wprowadzić do obrotu z uwagi na jej właściwości, odpady produkcyjne oraz odpady żywnościowe, w tym przeterminowane produkty, to towary o określonej wartości ekonomicznej. Ich zagospodarowanie pozwoli nie tylko ograniczyć straty, ale i generować dodatkowe zyski.

Marnotrawienie żywności rodzi również konsekwencje natury zdrowotnej i środowiskowej, ponieważ zalegające duże ilości niespożytej żywności w znacznym stopniu przyczyniają się do globalnego ocieplenia, a odpady żywnościowe wydzielają metan, będący gazem cieplarnianym 21 razy silniejszym niż dwutlenek węgla<sup>3</sup>.

## 2. Zjawisko marnotrawienia żywności na świecie, w UE i Polsce

Każdego roku na świecie marnuje się ok 1/3 całkowitej ilości wytworzonej żywności, co stanowi ok. 1,3 mld ton żywności<sup>4</sup>, a pozwoliłoby wykarmić dodatkowe 2 mld ludzi<sup>5</sup>. Marnotrawienie żywności obejmuje zatem skalę, która uzasadnia uznanie tego zjawiska za problem globalny, znajdujący odzwierciedlenie w całym łańcuchu żywnościowym, od pola do stołu<sup>6</sup>. Straty żywności pojawiają się na każdym jego etapie, w szczególności podczas produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Zob. <http://www.refreshcoe.eu/wp-content/uploads/2017/06/FT-PL.pdf>, s. 1 [dostęp: 01.09.2019].

<sup>3</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”, Dz.Urz. UE C nr 227E, s. 25 i n., lit. I.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>5</sup> M. Hajdas, *Innowacje marketingowe a problem marnowania żywności*, „Handel wewnętrzny” 2018, nr 2, s. 179.

<sup>6</sup> G. Maccioni, *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, s. 439.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 439.

W UE każdego roku marnuje się ok. 89 mln ton żywności. Szacunki te nie obejmują odpadów rolno-spożywczych ani odrzutów ryb<sup>8</sup>. Wynika z tego, że średnio rocznie każdy obywatel UE marnuje ok. 180 kg środków spożywczych<sup>9</sup>. Podkreśla się, że jeśli nie zostaną podjęte dodatkowe działania lub środki zapobiegawcze, do roku 2020 całkowita ilość marnowanej żywności w UE wzrośnie do około 126 mln ton<sup>10</sup>. Największy udział mają w tym gospodarstwa domowe (47 mln ton), ale żywność jest marnowana w zasadzie we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego – przez producentów (ok. 17 mln ton), przetwórców (ok. 10,5 mln ton), detalistów i firmy cateringowe (ok. 5 mln ton) oraz w ramach produkcji podstawowej (ok. 9 mln ton)<sup>11</sup>.

Konsekwencją tego zjawiska jest również marnotrawstwo cennych zasobów, w tym energii, wody potrzebnej do: wytworzenia, transportu i dystrybucji żywności<sup>12</sup> oraz powierzchni produkcyjnej, czasu, pracy, kapitału, a także wytwarzanie gazów cieplarnianych. Woda to podstawowe źródło przy produkcji środków spożywczych. Zobrazowaniu skali marnowania tego zasobu służyć może zestawienie wskazujące na to, że jedno jabłko potrzebuje do wzrostu 125 l wody, wytworzenie 200 g mięsa z kurczaka, wymaga 8 651 l wody, 10 kg ziemniaków 3 083 l wody<sup>13</sup>, a 1 kg wołowiny od 5 do 10 ton wody<sup>14</sup>. Produkcja żywności, która nie zostaje skonsumowana, powoduje zwiększenie o 50% zużycia zasobów wodnych do celów nawadniania<sup>15</sup>. Innym niezbędnym czynnikiem produkcji rolnej jest gleba. Do wytworzenia marnowanej w każdym roku żywności potrzeba 1,4 miliarda hektarów gruntów, co stanowi obszar trzykrotnie większy niż powierzchnia UE<sup>16</sup>. Natomiast ślad węglowy marnowanej żywności to 3,3 Gt gazów cieplarnianych rocznie<sup>17</sup>. Aby wyprodukować jeden kilogram

<sup>8</sup> Z.W. Puślecki, *Unia Europejska wobec bezpieczeństwa żywnościowego*, „Przegląd Polityczny” 2016, nr 4, s. 176.

<sup>9</sup> *Food waste: causes, impacts and proposals*, 2012, <https://www.barillacfn.com/m/publications/food-waste-causes-impact-proposals.pdf>, s. 10 [dostęp: 01.09.2019].

<sup>10</sup> A. Marszałek, *Czy możliwe jest przezwyciężenie problemu marnotrawstwa żywności?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 2, s. 475.

<sup>11</sup> *Fusions. Estimates of European food waste levels. Reducing food waste through social innovation*, Stockholm 2016, s. 4, <https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>12</sup> A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Marnowanie żywności jako problem społeczny*, „Handel wewnątrzny” 2013, nr 4, s. 11.

<sup>13</sup> <https://www.eatresponsibly.eu/pl/foodwaste/3> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>14</sup> <https://foodfakty.pl/marnotrawstwo-zywnosci-problemem-xxi-wieku> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>15</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. UE C nr 307, str. 25 i n., lit. D.

<sup>16</sup> <https://www.eatresponsibly.eu/pl/foodwaste/3> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>17</sup> *Ibidem*.

żywności emituje się do atmosfery średnio 4,5 kg CO<sub>2</sub> – w UE około 89 mln ton zmarnowanej żywności jest źródłem 170 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie, przy czym udział w tej wartości przedstawia się następująco: przemysł spożywczy – 59 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie, spożycie w gospodarstwach domowych – 78 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie, inne – 33 mln ton CO<sub>2</sub> rocznie<sup>18</sup>. Trzeba równocześnie zauważyć, że gnijąca na wysypiskach żywność jest źródłem metanu<sup>19</sup>. Według Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), gdyby marnotrawstwo żywności uwzględnić w zestawieniu państw będących największymi emitentami CO<sub>2</sub>, zjawisko to, traktowane jako państwo, zajęłoby trzecie miejsce, zaraz po USA i Chinach<sup>20</sup>. Równowartość marnotrawionej rocznie żywności to od 750 miliardów do 1 trylionu dolarów. Ponadto degradację środowiska postępującą w wyniku marnotrawienia żywności wycenia się na kwotę 700 miliardów dolarów<sup>21</sup>.

### 3. Pojęcie „marnotrawienia żywności” w prawie unijnym

W prawodawstwie unijnym brakuje zharmonizowanej definicji „marnotrawienia żywności”, a zjawisko to często nazywane jest również „marnowaniem żywności”. Z tego powodu Parlament Europejski wezwał Komisję w rezolucji „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”<sup>22</sup> do przedstawienia wniosku ustawodawczego zawierającego definicję tego pojęcia<sup>23</sup>. Sam termin marnotrawienia żywności jest różnie rozumiany. Zdaniem Parlamentu Europejskiego w powszechnym ujęciu „marnotrawienie żywności” oznacza produkty spożywcze wyrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy ze względów gospodarczych, estetycznych lub z powodu zbliżającej się daty przydatności, które nadal jednak nadają się do spożycia i mogą być przeznaczone do konsumpcji przez ludzi, a które z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznaczają się do likwidacji

<sup>18</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. UE C nr 307, str. 25 i n., lit. D.

<sup>19</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”, Dz.Urz. UE C nr 227E, s. 25 i n., lit. I.

<sup>20</sup> <https://www.eufic.org/en/food-safety/article/lets-reduce-food-waste> [dostęp: 01.09.2019], <https://www.eatresponsibly.eu/pl/foodwaste/3> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”, Dz.Urz. UE C nr 227E, s. 25 i n.

<sup>23</sup> Ibidem, pkt 15.

i utylizacji, co powoduje negatywne efekty zewnętrzne pod względem wpływu na środowisko, kosztów gospodarczych i braku dochodów dla przedsiębiorstw<sup>24</sup>.

Należy zwrócić jednak uwagę, że przyczyny marnotrawienia żywności występują na każdym etapie łańcucha żywnościowego, począwszy od planowania produkcji aż do konsumpcji, czy w rzeczywistości jej braku, co przesądza o utylizacji produktu. Wynikają one z niewłaściwej realizacji czy nawet niemożliwości właściwej łącznej realizacji wszystkich celów WPR, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Straty żywności występują w całym łańcuchu produkcyjnym, w tym podczas produkcji rolnej<sup>25</sup>, także na etapie jej planowania. Odpowiednie decyzje biznesowe determinują przeznaczenie produktów rolnych, które mogą być wytwarzane, nie tylko w celach żywnościowych, ale również innych, zwłaszcza energetycznych czy środowiskowych. Podjęcie niewłaściwych decyzji, brak prawidłowego planowania i strategii w zakresie produkcji rolnej, pozbawienie rolnictwa jego niezbędnej wielofunkcyjności, stanowią o marnowaniu zasobów i żywności jeszcze na etapie przedprodukcyjnym.

Natomiast w procesie wytwarzania i przetwarzania żywności przyczyny marnotrawienia mają różnoraki charakter. Z reguły tam, gdzie metody produkcji są przestarzałe i brakuje nowoczesnego sprzętu, powstaje najwięcej odpadów<sup>26</sup>. Zjawisko to jest często konsekwencją nadprodukcji, wytworzenia produktów zniekształconych lub uszkodzonych, braku rozwiązań, jak wykorzystać żywność, która nie nadaje się do sprzedaży oraz składników i produktów stanowiących odpad z produkcji<sup>27</sup>.

W dystrybucji przyczyną bardzo często są problemy logistyczne związane z zarządzaniem zapasami, przewidywaniem popytu i możliwości przechowywania i magazynowania, zaspokajaniem wymagań dotyczących jakości produktu i koordynacją międzysektorową<sup>28</sup>. W przypadku restauracji i usług cateringowych, które odpowiadają za 14% odpadów, za główne przyczyny uznano brak wyboru wielkości porcji, zbyt duże zapasy produktów, preferencje konsumentów<sup>29</sup>.

Co do etapu konsumpcji żywności, który odpowiada za największy udział w jej marnowaniu, zauważyć trzeba, że w Polsce do wyrzucania niespożytej żywności

<sup>24</sup> Ibidem, pkt 14.

<sup>25</sup> B. Dziłiński, *Jak uniknąć marnotrawstwa żywności, koncepcja Parlamentu Europejskiego*, INFOS nr 7, 12 kwietnia 2012 r., Biuro Analiz Sejmowych, s. 2.

<sup>26</sup> K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 121.

<sup>27</sup> <https://www.eufic.org/en/food-safety/article/lets-reduce-food-waste> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, op.cit., s. 19.

w gospodarstwach domowych przyznaje się 42% ankietowanych<sup>30</sup>. W przeprowadzonych badaniach jako przyczyny najczęściej wymieniano: przegapienie terminu przydatności do spożycia (29%), zbyt duże zakupy (20%), zakup złego jakościowo produktu (15%), zbyt duże porcje posiłków (15%), niewłaściwe przechowywanie żywności (13%), brak pomysłów na wykorzystanie składników do różnych dań (5%), brak listy zakupów (1%), „nie zastanawiam się nad tym” (1%)<sup>31</sup>.

Jako podmiot odpowiedzialny za powstawanie zjawiska marnotrawienia żywności wskazuje się w piśmiennictwie również ustawodawcę<sup>32</sup>. Wśród przyczyn tego zjawiska wyróżnia się bowiem nie tylko niewłaściwą gospodarkę w łańcuchu produkcyjnym i dystrybucyjnym żywności czy niegospodarną konsumpcję, ale także brak prawnych mechanizmów wspierających przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności<sup>33</sup>. W literaturze podnosi się, że siłą sprawczą bywają również ograniczenia prawne dotyczące bezpieczeństwa żywności i rygorów z tym związanych<sup>34</sup>. Regulacje prawne stanowiąc mogą istotne bariery w ograniczaniu występowania tego zjawiska, a bierność prawodawcy i brak ingerencji w obowiązujące przepisy, np. prawa podatkowego czy prawa żywnościowego nie umożliwiają jego skutecznego zwalczania. W szczególności wskazać można nadmierne obciążenia podatkowe występujące przy przekazywaniu żywności czy ograniczenia, jakie rodzi bezwzględny zakaz wprowadzania do obrotu żywności po upływie daty minimalnej trwałości<sup>35</sup>.

Samo już tylko ogólne wskazanie przykładowych przyczyn marnotrawienia żywności uzasadnia stwierdzenie, że takie powszechne rozumienie tego zjawiska i tak ogólna definicja, ograniczająca się właściwie do żywności nadającej się do spożycia przez ludzi, jest zbytnim uproszczeniem problemu, niepozwalającym na skuteczną, kompleksową walkę z jego negatywnymi konsekwencjami.

Zatem w odniesieniu do tego zjawiska, aby skutecznie mu przeciwdziałać, należy wyróżnić obok powszechnego, wąskiego, również szerokie rozumienie pojęcia „marnotrawienia żywności”. Wąskie rozumienie odnosi się wyłącznie do utylizacji nadających się do spożycia środków spożywczych na kilku ostatnich etapach łańcucha żywnościowego, głównie dystrybucji i konsumpcji. Jednakże podejmując skuteczne działania mające na celu zapobieganie temu zjawisku trzeba mieć na względzie marnotrawienie żywności także na etapie

---

<sup>30</sup> Raport Federacji Polskich Banków Żywności, *Nie marnuję jedzenia*, 2018, s. 5, [https://bankizywnosci.pl/wp-content/uploads/2018/10/Przewodnik-do-Raportu\\_FPZ\\_-Nie-marnuj-jedzenia-2018.pdf](https://bankizywnosci.pl/wp-content/uploads/2018/10/Przewodnik-do-Raportu_FPZ_-Nie-marnuj-jedzenia-2018.pdf) [dostęp: 01.09.2019].

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania...*, s. 120.

<sup>33</sup> B. Dziłiński, *op.cit.*, s. 2.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>35</sup> K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania...*, s. 122.

planowania produkcji, potrzebę wykorzystywania produktów ubocznych z procesu wytwarzania czy przetwarzania żywności, a także środków spożywczych, które nie nadają się do spożycia przez ludzi lub co do których upłynął już termin przydatności do spożycia lub minimalnej trwałości, niezależnie od tego, czy rzeczywiście produkt jest niebezpieczny, a które mogą być wykorzystane do innych celów gospodarczych, np. energetycznych lub jako pasze. Szerokie rozumienie marnotrawienia żywności winno więc pociągać za sobą ograniczenie strat powstających w całym łańcuchu żywnościowym. „Straty żywności” określane są w piśmiennictwie jako zmniejszenie masy jadalnej żywności, które wynika z niegospodarności, błędów oraz nieprawidłowości w przebiegu procesów, takich jak produkcja rolnicza, zbiory, przetwórstwo, transport czy też magazynowanie<sup>36</sup>. Straty żywności występują w początkowych etapach łańcucha żywnościowego, natomiast w jego końcowych ogniwach występuje marnotrawstwo środków spożywczych w wąskim rozumieniu. Marnotrawienie żywności oznacza również marnotrawstwo zasobów wykorzystywanych do jej wyprodukowania, takich jak surowce, woda, nawozy i paliwa. Szerokie ujęcie marnotrawienia żywności znajduje oparcie w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki przemysłowej UE w odniesieniu do sektora żywności i napojów, w której wyraźnie podkreśla się, że oznacza ono także marnotrawstwo zasobów wykorzystywanych do wyprodukowania środków spożywczych<sup>37</sup>.

Tylko takie szerokie ujęcie tego terminu, pozwoli na podjęcie prób skutecznego eliminowania negatywnych skutków tego zjawiska. Wnioski te są zbieżne ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, który uważa, że aby zredukować marnotrawienie żywności w możliwie najwyższym stopniu należy zaangażować wszystkich uczestników łańcucha rolno-spożywczego oraz skupić się na różnych przyczynach marnotrawienia w poszczególnych sektorach<sup>38</sup>.

#### **4. Unijne i krajowe regulacje prawne w zakresie przeciwdziałania marnotrawieniu żywności**

Prawodawca unijny nie definiuje pojęcia „marnotrawienia żywności”. Zauważając jednak negatywne jego konsekwencje i potrzebę zmian rozpoczął

---

<sup>36</sup> A. Marszałek, op.cit., s. 474.

<sup>37</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki przemysłowej UE w odniesieniu do sektora żywności i napojów, Dz.Urz. UE C nr 332, s. 28 i n., pkt 4.4.3.

<sup>38</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”, Dz.Urz. UE C nr 227E, s. 25 i n., pkt 6.



proces tworzenia ram prawnych dla działań mających służyć ograniczeniu i zwalczaniu tego zjawiska. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 28 czerwca 2016 r. przyjęła konkluzje w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności<sup>39</sup>, w których wskazała szereg inicjatyw mających je ograniczyć. Zaapelowała również do Państw Członkowskich i Komisji, aby m.in. skuteczniej monitorowały sytuację i zbierały dane w celu lepszego zrozumienia problemu, w przyszłym prawie UE skupiły się na zapobieganiu marnotrawstwu i stratom żywności i na większym użyciu biomasy, a także ułatwiły oddawanie niesprzedanej żywności organizacjom charytatywnym<sup>40</sup>.

Komisja Europejska, też w 2016 r., ustanowiła Unijną Platformę ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, która ma na celu wsparcie UE w realizacji jej celu zrównoważonego rozwoju. Gromadzi ona Państwa Członkowskie i wszystkie podmioty w łańcuchu żywnościowym, aby pomóc w określeniu środków koniecznych do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w dziedzinie marnowania żywności i aby umożliwić wymianę najlepszych praktyk i osiągniętych wyników<sup>41</sup>. Rezultatem prac tej Platformy są m.in. przyjęte w 2017 r. wytyczne UE dotyczące darowizny żywności<sup>42</sup> oraz przyjęte 16 kwietnia 2018 r. wytyczne w sprawie stosowania jako paszy żywności, która nie jest już przeznaczona do spożycia przez ludzi<sup>43</sup>. Obecnie realizowany jest trzyletni unijny projekt pilotażowy służący dalszym badaniom nad prawnymi i operacyjnymi ramami redystrybucji żywności i wspierania upowszechniania wytycznych UE w zakresie darowizny żywności w państwach członkowskich. Ponadto oprócz czterech podgrup – ds. przekazywania żywności, ds. wypracowania jednolitej metodologii pomiaru odpadów żywnościowych, ds. likwidowania barier, które uniemożliwiają bezpieczne wykorzystanie zasobów żywnościowych w łańcuchu dostaw oraz ds. działania i implementacji – działających w ramach Unijnej Platformy ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, w 2018 roku powołano podgrupę ds. oznaczania datą<sup>44</sup>. Zadaniem tej podgrupy jest m.in. przeanalizowanie i promowanie bardziej spójnego rozumienia i używania terminu przydatności do spożycia oraz daty minimalnej trwałości na etykietach produktów żywnościowych zarówno

<sup>39</sup> Konkluzje Rady UE z 28 czerwca 2016 r. „Marnotrawienie żywności i strat żywności”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/pl/pdf> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>40</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/food-losses-waste/> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>41</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3989\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3989_pl.pdf), s. 2 [dostęp: 01.09.2019].

<sup>42</sup> Zawiadomienie Komisji – Wytyczne UE w zakresie darowizny żywności, Dz.Urz. UE C nr 361, s. 1 i n.

<sup>43</sup> Zawiadomienie Komisji – Wytyczne w sprawie stosowania jako paszy żywności, która nie jest już przeznaczona do spożycia przez ludzi, Dz.Urz. UE C nr 133, s. 2 i n.

<sup>44</sup> Stanowisko Rządu wobec senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk nr 2431), s. 3.



przez konsumentów, jak i podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze<sup>45</sup>. Jak bowiem wynika z badań przeprowadzonych przez Komisję (Consumer Empowerment in the EU – SEC(2011)0469), 18% obywateli UE nie rozumie sformułowania „najlepiej spożyć przed”<sup>46</sup>.

Jednym z największych wyzwań współczesności jest zapewnienie długotrwałego bezpieczeństwa żywnościowego<sup>47</sup> oraz przyczynienie się do zaspokojenia wzrastającego zapotrzebowania na żywność.<sup>48</sup> Mając na względzie, że globalny popyt na żywność będzie w przyszłości nadal wzrastał, UE powinna być w stanie przyczynić się do jego zaspokojenia<sup>49</sup>. FAO szacuje, że wyżywienie dziewięciu miliardów ludzi, mających stanowić światową populację w 2050 r., możliwe jest przy zwiększeniu produkcji żywności o 70%<sup>50</sup>. Prawie 80% gruntów rolnych na świecie jest już wykorzystywanych do hodowli zwierząt gospodarskich<sup>51</sup>, a przewiduje się, że globalna konsumpcja mięsa do 2050 r. wzrośnie o 26%<sup>52</sup>. Światowa produkcja ryb musiałaby wzrosnąć o 50% w porównaniu do poziomu z 2006 r., aby sprostać zapotrzebowaniu określoneemu na 2050 r.<sup>53</sup> W tym kontekście rozwiązań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego warto szukać w działaniach mających przeciwdziałać marnotrawieniu żywności. Jak wskazywała Rada UE, głód pozostaje jednym z najpilniejszych wyzwań rozwojowych, a jednocześnie na świecie produkuje się żywność w ilościach przekraczających wszelkie potrzeby<sup>54</sup>. Tak więc realną szansą na zwiększenie dostępności żywności jest odpowiednie zagospodarowanie tej, która uległaby zmarnotrawieniu, i ograniczenie strat.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>46</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”, Dz.Urz. UE C nr 227E, s. 25 i n., pkt 32.

<sup>47</sup> Por. R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s.17.

<sup>48</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, COM(2010) 672, s. 2.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>50</sup> <http://www.fao.org/livestock-environment/en/> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>51</sup> *Insect Protein – Feed for the Future*, s. 7, [http://www.proteinsect.eu/fileadmin/user\\_upload/press/proteinsect-whitepaper-2016.pdf](http://www.proteinsect.eu/fileadmin/user_upload/press/proteinsect-whitepaper-2016.pdf) [dostęp: 01.09.2019].

<sup>52</sup> The Parliamentary Office of Science and Technology, *Novel Food Production*, POSTNOTE 2015, nr 499, s. 3.

<sup>53</sup> T. Laaninen, *Insects – soon to be a regulated food?*, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members’ Research Service PE 583.830, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS\\_ATA\(2016\)583830\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA(2016)583830_EN.pdf), s. 1 [dostęp: 01.09.2019].

<sup>54</sup> Konkluzje Rady UE z 28 czerwca 2016 r. „Marnotrawienie żywności i straty żywności”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/pl/pdf>, s. 3 pkt 4 [dostęp: 01.09.2019].

Działania mające na celu przeciwdziałanie marnowaniu żywności przyczynić się mogą również do realizacji celu 2 „Wylimitować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo” rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r.<sup>55</sup> Zakłada on m.in. wyeliminowanie do 2030 r. głodu i wszystkich form niedożywienia oraz zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznej i pożywnej żywności w wystarczającej ilości. Zwłaszcza jednak służyć będą realizacji celu 12 „Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji”, a przede wszystkim celu szczegółowego nr 12.3, zgodnie z którym do 2030 roku należy zmniejszyć o połowę globalną ilość marnowanej żywności *per capita* w sprzedaży detalicznej i konsumpcji oraz zmniejszyć straty żywnościowe w procesie produkcji i dystrybucji, w tym straty powstałe podczas zbiorów. Aby urzeczywistnić cel 12.3, tj. pobudzić działania mające ograniczyć straty i marnowanie żywności na świecie, na konferencji pt. „Skończmy z marnowaniem żywności” utworzono koalicję „liderów 12.3”, złożoną m.in. z przedstawicieli rządów, przedsiębiorstw, organizacji międzynarodowych, instytucji badawczych i grup rolników<sup>56</sup>.

Podkreślenia wymaga, że mimo braku regulacji unijnych w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności w jej powszechnym, tj. wąskim, rozumieniu, niektóre państwa członkowskie, np. Francja, wprowadziły rozwiązania prawne mające na celu zapobieganie marnotrawieniu żywności zdatnej do spożycia. Celem francuskich regulacji jest zwiększenie możliwości zagospodarowania żywności, która wcześniej była w ogromnych ilościach uznawana za odpady. Próby wprowadzenia podobnych regulacji podjęto m.in. we Włoszech i Wielkiej Brytanii<sup>57</sup>.

W polskim ustawodawstwie przeciwdziałanie marnowaniu żywności w jego wąskim znaczeniu nie było dotychczas kompleksowo uregulowane. Jeszcze niedawno brakowało w Polsce regulacji nakładającej jakiegokolwiek obowiązki w tym zakresie na podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze i na innych uczestników łańcucha żywnościowego. Jedynym udogodnieniem były zmiany przepisów podatkowych, które w zasadzie nie stanowią systemów wsparcia, a likwidują dotychczas funkcjonujące nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenia. Od 1 stycznia 2009 r. zwolniono od podatku od towarów i usług dokonywaną przez producentów 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,

<sup>55</sup> Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, s. 17 i n.

<sup>56</sup> Zob. <https://champions123.org> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>57</sup> K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania...*, s. 127.

w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%), jeżeli są one przekazywane na rzecz organizacji pożytku publicznego<sup>58</sup> z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez tę organizację. Od 1 października 2013 r. to zwolnienie zostało rozszerzone o dystrybutorów żywności. Wskazane udogodnienia nie stanowiły jednak wystarczającej regulacji w zakresie zapobiegania marnotrawieniu żywności. Zaznaczyć trzeba, że odliczenie VAT przysługuje też w przypadku utylizacji żywności<sup>59</sup>.

W tym miejscu wskazać należy, że 18 września 2019 r. wchodzi w życie ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności<sup>60</sup>. Stanowi ona efekt wieloletnich prac legislacyjnych. Z pewnością liczne uwagi, zastrzeżenia i zmiany projektu ustawy miały wpływ na długotrwałość procesu legislacyjnego – prace nad wniesionym 22 lipca 2016 r. projektem trwały ponad 3 lata.

Ustawowa definicja marnowania żywności odpowiada powszechnemu, wąskiemu ujęciu tego zjawiska. Należy przez nie bowiem rozumieć wycofywanie z etapu dystrybucji środków spożywczych, które spełniają wymogi prawa żywnościowego, w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady (art. 2 ust. 1 ustawy).

Tak znaczne zawężenie definicji ma swoje konsekwencje w zakresie normatywnym nowej regulacji. Ogranicza się bowiem wyłącznie do sektora dystrybucji i określa obowiązki sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności. Dotyczyć mają one jedynie podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie sprzedaży środków spożywczych w jednostce lub jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m<sup>2</sup>, w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 2 ust. 3 ustawy). Jednak w okresie pierwszych 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie wprowadzone nią obowiązki dotyczyć będą tylko sprzedawców żywności prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w co najmniej jednej jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży przewyższającej 400 m<sup>2</sup> (art. 17 ustawy).

Na podmioty te prawodawca nakłada kilka dodatkowych obowiązków. Wskazać trzeba głównie obowiązek zawarcia z organizacją pozarządową umo-

<sup>58</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.

<sup>59</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, druk nr 263, s. 2.

<sup>60</sup> Ustawa z 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, Dz.U. poz. 1680, dalej: ustawa.

wy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne (art. 3 ustawy) oraz przeprowadzania wspólnie z organizacją pozarządową kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu (art. 4 ustawy). Ustawodawca wprowadza również opłaty za marnowanie żywności (art. 5 ustawy), stanowiące w rzeczywistości swoistą sankcję finansową dla sprzedawców żywności, którzy mimo zawarcia umów z organizacjami pozarządowymi marnują środki spożywcze. Opłatę oblicza się jako iloczyn stawki i masy marnowanej żywności. Stawka opłaty wynosi 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności. Z opłaty zwolnione jest 10% masy marnowanej żywności (w pierwszym roku funkcjonowania ustawy 20%). Opłatę pomniejsza się o poniesione przez sprzedawcę żywności koszty związane z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz o koszty wykonania umowy, w szczególności koszty transportu i dystrybucji żywności.

Organizacja pozarządowa została zaś zobowiązana do przeznaczenia środków pochodzących z tej opłaty na wykonywanie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących, a także na pokrywanie kosztów administracyjnych jednak nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty (art. 6 ust. 2 ustawy). Organizacja pozarządowa zobowiązana jest również do składania sprzedawcy żywności pisemnej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty (art. 7 ustawy).

Adresatem obowiązków nałożonych ustawą będą zatem jedynie podmioty sektora dystrybucji, których udział w marnotrawieniu żywności w UE wynosi zaledwie 5%. Regulacje nie obejmują więc wszystkich podmiotów łańcucha żywnościowego, a co istotne – przede wszystkim tych o największym udziale w marnotrawieniu żywności. Ustawa pomija też zupełnie kwestię przekazywania żywności na cele nieżywnościowe oraz przekazywania tej, która nadal jest zdatna do spożycia po terminie minimalnej trwałości.

Trzeba natomiast stanowczo stwierdzić, że problem marnowania żywności winien być rozwiązywany kompleksowo, a przyjmowane instrumenty prawne nie powinny ograniczać się jedynie do etapu dystrybucji oraz do produktów, jakimi są pełnowartościowe, nadające się do spożycia środki spożywcze. Zauważono to już w raporcie Federacji Polskich Banków Żywności z 2015 r. „Nie marnuj jedzenia”, w którym wskazano, że marnotrawstwo żywności zakłada świadome działanie niespożytkowania żywności zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem na każdym etapie łańcucha żywnościowego<sup>61</sup>. W tak sformułowanej definicji

<sup>61</sup> Raport Federacji Polskich Banków Żywności, *Nie marnuj jedzenia*, 2015, [https://suwalki.bankizywnosci.pl/wp-content/uploads/2019/01/raport\\_niemarnuj\\_jedzenia\\_2015.pdf](https://suwalki.bankizywnosci.pl/wp-content/uploads/2019/01/raport_niemarnuj_jedzenia_2015.pdf), s. 4 [dostęp: 01.09.2019].

nie ujmuje się jednak m.in. niejadalnych części żywności, takich jak niejadalne skórki, obierki, skorupki i części zwyczajowo uznawanych za niejadalne, oraz surowców spożywczych produkowanych w innych celach niż konsumpcyjny, np. na paszę lub bioenergię<sup>62</sup>.

Kwestia strat i marnotrawienia żywności stała się w UE przedmiotem planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, który został uruchomiony w 2015 roku, w celu promowania wykorzystania zasobów w bardziej zrównoważony sposób<sup>63</sup>. Zjawisko marnowania żywności włączone zostało do przyszłego przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W Komunikacie z 29 listopada 2017 r. Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”<sup>64</sup> podkreślono znaczenie WPR, która może również pomóc ograniczyć marnowanie żywności i straty żywności poprzez stymulowanie lepszych praktyk produkcyjnych i przetwórczych (np. wspieranie nowych technologii, które wydłużają okres przydatności do spożycia łatwo psujących się produktów lub lepsze dopasowywanie podaży i popytu dzięki zwiększonej przejrzystości), a także poprzez wspieranie inicjatyw, które przyczyniają się do przekształcenia tradycyjnych wzorców konsumpcji „wyprodukuj – zużyj – wyrzuć” w biogospodarkę o obiegu zamkniętym<sup>65</sup>.

Podejścia z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym zakładają minimalizację odpadów na poziomie projektowania i standardowo obejmują innowacje w całym łańcuchu wartości, a nie tylko rozwiązania na koniec cyklu życia produktu<sup>66</sup>. Produkty można przeprojektować, wydłużając okres ich użytkowania, zapewniając możliwość naprawy, modernizacji, przerobienia lub ostatecznie recyklingu – zamiast ich wyrzucania<sup>67</sup>. Procesy produkcji można bardziej ukierunkować na ponowne wykorzystanie produktów i surowców oraz zdolność zasobów naturalnych do odtwarzania się, a innowacyjne modele biznesowe mogą prowadzić do powstawania nowych relacji między przedsiębiorstwami a konsumentami<sup>68</sup>. Jak jednak słusznie zauważa K. Leśkiewicz, z „natury rzeczy” tych założeń nie można

<sup>62</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>63</sup> Stanowisko Rządu wobec senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk nr 2431), s.3

<sup>64</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, COM(2017) 713 final.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>66</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów dla Europy”, COM(2014) 398 final/2, s. 4.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 5.

przenieść wprost do sfery produkcji rolnej, gdyż większość z nich odnosi się do przemysłu, ale – jak się wydaje – można poszukiwać analogicznych możliwych rozwiązań w rolnictwie, służących osiągnięciu wskazanych celów<sup>69</sup>.

Ważnym aspektem przeciwdziałania marnowaniu żywności (w szerokim znaczeniu tego pojęcia) jest kwestia przeznaczania na inne cele wszelkich substancji pochodzących z upraw i hodowli rolnych, a także gotowych już środków spożywczych, które nie znajdują przeznaczenia do dalszego wykorzystania na cele spożywcze z uwagi na brak odpowiednich właściwości. Wskazać można dla przykładu cele energetyczne, w ramach produkcji biomasy czy biogazu<sup>70</sup>, zastosowanie tych produktów jako pasz<sup>71</sup> czy wykorzystanie ich w przemyśle różnych branż, np. przy wytwarzaniu ekoskóry z owoców<sup>72</sup>. Takie podejście koresponduje z ideą długiego cyklu życia produktu i jego ponownego użycia<sup>73</sup>.

Przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w jego szerokim rozumieniu służyć ma również zmiana prawodawstwa unijnego w zakresie dotyczącym odpadów, w szczególności dyrektywy ramowej o odpadach, harmonizującej stan prawny w UE<sup>74</sup>. Prawodawca unijny nie tylko wprowadza nowe pojęcie odpadów żywności, które oznaczają wszelką żywność, która stała się odpadami<sup>75</sup>, ale także wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań dotyczących zmniejszenia strat żywności na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, monitorowania poziomów marnotrawienia żywności oraz składania sprawozdań z poczynionych postępów<sup>76</sup>. Prawodawca unijny zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia środków służących zapobieganiu powstawania odpadów, które muszą co najmniej promować i wspierać zrównoważone modele produkcji i konsumpcji, zachęcać do projektowania, wytwarzania i korzystania z produktów, które są zasobooszczędne, zmniejszając wytwarzanie odpadów żywności w produkcji podstawowej, przetwórstwie i wytwórstwie, w sprzedaży detalicznej i innej dystrybucji żywności, w restauracjach i usługach gastronomicznych, jak również

<sup>69</sup> K. Leśkiewicz, *Produkcja żywności w gospodarce o zamkniętym obiegu – wybrane aspekty prawne*, Studia Iuridica Lublinensia, 2017, nr 1, s. 509.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 513.

<sup>71</sup> Por. Zawiadomienie Komisji – Wytyczne w sprawie stosowania jako paszy żywności, która nie jest już przeznaczona do spożycia przez ludzi, Dz.Urz. UE C nr 133, s. 2 i n.

<sup>72</sup> <http://e-czytelnia.abrys.pl/recykling/2017-2-959/recykling-odpadow-11677/drugie-zycie-zywnosci-22573> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>73</sup> Por. K. Leśkiewicz, *Produkcja żywności...*, s. 514.

<sup>74</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:32018L0851> [dostęp: 01.09.2019].

<sup>75</sup> Zob. art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.Urz. UE L nr 150, str. 109 i n.

<sup>76</sup> Por. Marnotrawienie żywności i straty żywności: ocena postępów poczynionych w zakresie realizacji konkluzji Rady z czerwca 2016 r. – Informacje przekazane przez prezydencję i Komisję – Wymiana poglądów, s. 4, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6659-2018-INIT/pl/pdf> [dostęp: 01.09.2019].



w gospodarstwach domowych, a także zachęcać do dokonywania darowizn produktów spożywczych i do innych form redystrybucji żywności, przy czym przedkładać należy przeznaczanie jej dla ludzi nad wykorzystanie jako pasze dla zwierząt czy przetwarzanie na produkty niespożywcze<sup>77</sup>.

Oprócz regulacji prawnej, aby skutecznie przeciwdziałać marnowaniu żywności, niezbędne jest także zwiększanie świadomości społecznej oraz prowadzenie i wspieranie lokalnych inicjatyw w tym zakresie. W ostatnich latach dostrzega się różnorodne działania zarówno obywatelskie, jak i podejmowane przez przedsiębiorców sektora spożywczego, organizacje pozarządowe oraz organy administracji publicznej. Wyróżnić można w szczególności działalność Banków Żywności, projekt edukacyjny przeprowadzany w szkolnych stołówkach w Barcelonie pod nazwą „Pesa i Pensa”, realizowany we Włoszech projekt „Brutti ma buoni” polegający na przekazywaniu potrzebującym żywności o zbliżającym się terminie przydatności do spożycia, utworzenie w Finlandii aplikacji mobilnej „ResQ Club”, której celem jest sprzedaż przez restauracje nadliczbowych posiłków, działalność francuskiego przedsiębiorcy SARL Local en Bocal polegająca na wytwarzaniu zup i przetworów z pozyskiwanych od lokalnych dostawców pełnowartościowych owoców i warzyw, które ze względu na rozmiar, kształt, stopień dojrzałości nie zostają wprowadzane do obrotu. Natomiast wśród inicjatyw realizowanych w Polsce wskazać można m.in.: działalność jadłodzielni, odrębne półki sklepowe z żywnością o krótkim terminie przydatności do spożycia, liczne kampanie edukacyjne, a także lunch i kolację „Zero waste”, które zostały zorganizowane 16 października 2018 r. w poznańskiej restauracji Concordia Taste. Działania te odgrywają istotną rolę w przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania uprawniają do stwierdzenia, że obecnie brakuje wystarczających rozwiązań prawnych, które pozwalają na skuteczne przeciwdziałanie marnowaniu żywności i istnieje potrzeba całościowej regulacji w tym zakresie. Istotne jest jednak, że na poziomie unijnym zauważalny jest proces tworzenia założeń przyszłych polityk oraz ram prawnych dla działań mających służyć ograniczeniu i zwalczaniu tego zjawiska.

W ustawodawstwach krajowych niektórych państw członkowskich pojawiają się pojedyncze regulacje dotyczące przeciwdziałania marnowaniu żywności w wąskim jego rozumieniu. Takie określenie obszaru normatywnego

---

<sup>77</sup> Zob. art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.Urz. UE L nr 150, str. 109 i n.



nie wydaje się jednak wystarczające dla skutecznego zwalczania tego zjawiska. Podczas dystrybucji oraz konsumpcji ważnym zagadnieniem jest z pewnością ograniczanie marnowania żywności nadal nadającej się do spożycia. Natomiast w całym łańcuchu rolno-żywnościowym szczególnego zainteresowania wymaga konieczność ograniczania wytwarzania odpadów, m.in. poprzez zmiany sposobów gospodarowania, stosowanie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym czy zmianę celu zastosowania produktów i inne niż pierwotne ich wykorzystanie.

Niejako niezależnie od tych działań legislacyjnych zmianom ulegają rozwiązania prawne w zakresie prawa podatkowego czy dotyczące gospodarowania odpadami, które przyczyniają się do walki z tym negatywnym zjawiskiem. Wydaje się, że działania prawodawcy nie są skoordynowane i brakuje w tej chwili pomysłu na całościowe rozwiązanie problemu. Rozważenia wymaga, co stanowi już odrębną kwestię, jaki powinien być charakter rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania systemu przeciwdziałania marnotrawieniu żywności, uwzględniającego wiele dziedzin prawa. Czy powinien być on oparty na instrumentach wsparcia dla sektora branży rolno-spożywczej, normatywnych nakazach i zakazach, czy może uwzględniać oba rodzaje rozwiązań? Pewne jest, że powinien stosować pojęcie marnowania żywności w szerokim znaczeniu.

Jednak już sam fakt dostrzeżenia problemu przez prawodawcę oraz dotychczasowe, choć tylko częściowe, unormowanie problematyki przeciwdziałania marnowaniu żywności należy oceniać pozytywnie. Podjęte działania mogą stanowić pierwsze kroki na drodze do wprowadzenia kompleksowych rozwiązań, będąc zarazem przejawem starań ustawodawcy o zapewnienie suwerenności żywnościowej, opartej również na gospodarce o obiegu zamkniętym.

Bez udziału i zaangażowania społeczeństwa regulacje prawne nie pozwolą w pełni przeciwdziałać marnowaniu żywności, tym bardziej, że największy w nim udział ma etap konsumpcji żywności, na którym możliwość ingerencji prawodawcy jest bardzo ograniczona.

## **ON THE NEED FOR A COMPREHENSIVE LEGAL REGULATION TO PREVENT FOOD WASTE**

### Summary

Combating food waste is one of the greatest contemporary challenges for agriculture, the CAP and the legislator. The aim of the considerations is to answer the question whether and to what extent the legislation, both EU and national, provides for instruments to counteract this phenomenon.

There are no comprehensive legal solutions that would allow effective prevention of food waste. However, at the EU level there is an observable process of setting up foundations for future policies and legal frameworks for actions aimed at limiting and combating this phenomenon. The mere fact that the problem has been noted by the legislator and the previous, albeit partial, normative regulation on combating food waste is a positive development. The measures already undertaken may constitute the first steps on the way to implementing comprehensive solutions that will, at the same time, be a manifestation of the legislator's efforts to ensure food sovereignty based on a closed-loop economy.

## **SULLA NECESSITÀ DI UNA REGOLAZIONE GIURIDICA GLOBALE CONTRO LO SPRECO ALIMENTARE**

### **Riassunto**

Contrastare lo spreco alimentare è una delle maggiori sfide contemporanee per l'agricoltura, la PAC e il legislatore. Per cui, l'articolo si propone di rispondere alla domanda se e in quale misura, sia la legislazione europea sia quella nazionale, prevedano strumenti atti a contrastare il fenomeno.

Continuano a mancare soluzioni giuridiche complessive, capaci di contrastare lo spreco in maniera efficace. Tuttavia, a livello dell'UE, è possibile notare il delinearsi di un processo volto a creare presupposti per le politiche future e quadri giuridici per le azioni volte a limitare e contrastare il fenomeno in questione. Comunque, già il fatto che il problema sia stato notato dal legislatore nonché l'attuale, sebbene solo parziale, standardizzazione della problematica in materia di prevenzione degli sprechi alimentari meritano un giudizio positivo. Le misure adottate potrebbero costituire i primi passi da fare in una direzione che porta a introdurre soluzioni globali, pur costituendo nel contempo una manifestazione degli sforzi intrapresi dal legislatore al fine di garantire la sovranità alimentare, basata sul concetto di economia circolare.

