

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine 

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/12/2022

Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine *(Roadmap für die weitere strategische Entwicklung)*

Pawlo Kowal
Larysa Starikowa

Kiew, September 2022

Durchgeführt von



Ansprechspartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b,
01030 Kiew
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Über das Projekt „Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog“ (APD)

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2024 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Pawlo Kowal
Larysa Starikowa

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Bilateralen Kooperationsprojektes Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD oder des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) entsprechen.

INHALTVERZEICHNIS

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | EINLEITUNG | 4 |
| 2 | ANWENDUNGSBEREICH | 4 |
| 3 | VORAUSSETZUNGEN | 6 |
| | Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) | 6 |
| | Vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA) | 7 |
| 4 | ARCHITEKTONIK DES NORMUNGSSYSTEMS | 10 |
| | Internationale Standards | 10 |
| | Nationale Standards | 10 |
| | Private Standards | 10 |
| 5 | ARCHITEKTONIK DER KONFORMITÄTSMISWERTUNG | 11 |
| 6 | RICHTUNGSWEISER | 13 |
| | Entwicklungsszenarien | 13 |
| | Ebene der internationalen Standards | 15 |
| | Ebene der nationalen Standards | 18 |
| | Ebene der privaten Standards | 21 |
| | Konformitätsbewertung | 22 |
| | Informiertheit und Bildung | 24 |
| | Rolle des Staats | 25 |
| | Gesetzes- und Regelwerk | 26 |
| 7 | WEITERE SCHRITTE | 28 |

1 EINLEITUNG

Nach dem 24. Februar 2022 hat die europäische Integration der Ukraine noch mehr an Aktualität und Intensität gewonnen. Dies hatte schließlich die Gewährung des Beitrittskandidatenstatus für die Ukraine am 23. Juni 2022 zur Folge. Nunmehr muss sich die Ukraine auf die Anforderungen des Assoziierungsabkommens sowie des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) fokussieren, die bisher nicht erfüllt bleiben. Engpässe und Defizite, die der Einhaltung von DCFTA-Vorgaben im Weg stehen, sollten möglichst schnell behoben werden.

Ein besonderer Stellenwert bei der Erreichung von Zielen des DCFTA kommt der Abschaffung von nichttarifären Handelshemmnissen in einem für die Ukraine besonders wichtigen Bereich des Lebensmittelhandels zu. Diese Frage ist von einer herausragenden Bedeutung zum einen mit Berücksichtigung überdurchschnittlicher Kapazitäten des ukrainischen Agrarsektors und der Produktion von fertigen Lebensmittelprodukten sowie deren Lieferung auf internationale Märkte, zum anderen mit Blick auf die Einbeziehung der Ukraine in die Implementierung des EU-Green Deals, wobei hier nichttarifäre Hemmnisse, Soft Law und Stärkung der Selbstverwaltung von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Der Fahrplan für die weitere Entwicklung der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln ist darauf abgezielt, die Einhaltung der DCFTA-Vorgaben durch die Ukraine sicherzustellen und einheimische private Agrarunternehmen und Lebensmittelmarktbetreiber in allen Phasen der Lieferung von Agrarprodukten nach dem Prinzip „vom Feld auf den Tisch“ zu stärken. In diesem Papier werden optimale Wege, Ansätze und Instrumente zur Reformierung und weiteren Entwicklung des Systems der nationalen Standardisierung und Zertifizierung von Agrar- und Lebensmittelprodukten gemäß den Vorgaben und Regeln beschrieben, die in der EU gelten und von der WTO im internationalen Handel vorgeschrieben sind.

Die Roadmap für die weitere Entwicklung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln baut auf der Ist-Analyse der Entwicklung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Produkten, deren Effizienzbewertung, aufgedeckten Defiziten, Vorschlägen und Hinweisen zum Aufbau einer wirksamen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln europäischer Prägung auf, die im Auftrag des Projekts „Agrarpolitischer Dialog“ im Juni 2022 vorgelegten Studie „Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln. Analytischer Bericht über den aktuellen Stand und den Verbesserungsbedarf“ durchgeführt wurde.

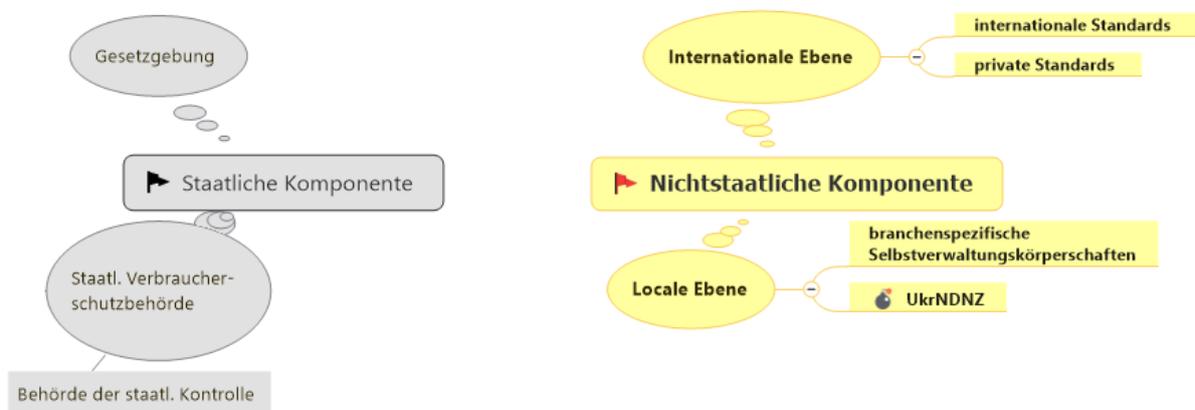
2 ANWENDUNGSBEREICH

Die nationale Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln besteht wie auch in anderen Ländern aus zwei Komponenten: dem Bereich der legislativen Regelungen und hoheitlichen staatlichen Aufgaben und dem

Bereich der Selbstverwaltung und der freiwilligen privatwirtschaftlichen Verantwortung. Doch zum Unterschied von den EU-Ländern, in denen sich diese zwei Komponenten mit Erfolg nebeneinander entwickeln, wobei sich der Bereich der freiwilligen privatwirtschaftlichen Verantwortung sogar eine höhere Dynamik aufweist, herrscht in der Ukraine die staatliche Komponente vor. Dabei ist der Staat angesichts einer mangelhaften Gesetzgebung und ihrer unzureichenden Anpassung an EU-acquis sowie einer weitgreifenden Korruption vor Ort kaum in der Lage, einen angemessenen Stand des Verbraucherschutzes sicherzustellen, der mit dem in den EU-Ländern vergleichbar wäre. Die Festlegung von Aufgaben zur Anpassung des Systems der staatlichen Kontrollen an die Vorgaben der WTO, des Assoziierungsabkommens und der EU acquis ist jedoch kein Gegenstand der vorliegenden Roadmap.

Die Roadmap für die weitere Entwicklung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln konzentriert sich ausschließlich auf dem Werdegang der **nichtstaatlichen Komponente** der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten, die ihrerseits in zwei sich gegenseitig ergänzende Teile - **internationale Organisationen und nationale Akteure** - gegliedert werden kann.

Infografik zum Anwendungsbereich der Roadmap



Die staatliche Komponente, die Entwicklung und Gestaltung von Rechtsgrundlagen durch Legislative und Exekutive sowie Durchführung der staatlichen Kontrollen über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes durch die Staatliche Verbraucherschutzbehörde umfasst, liegt außerhalb des Anwendungsbereichs der vorliegenden Roadmap (grau gekennzeichnet). Diese Roadmap hat nicht staatliche Komponente der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln, die internationale und nationale Ebene einschließt (gelb markiert) zum Gegenstand. Die internationale Ebene schließt internationale Normen ein, die von weltweit agierenden internationalen Organisationen ausgearbeitet, und privaten Normen, die von privatwirtschaftlichen Fachverbänden und interessierten zivilgesellschaftlichen Organisationen akzeptiert werden. Die nationale Ebene ist durch das Staatsunternehmen „Wissenschaftliches Forschungs- und Bildungszentrum der Ukraine für Standardisierung, Zertifizierung und Qualität“ (UkrNDNZ) vertreten, das eine

Monopolstellung auf dem Markt der Leistungen im Bereich der Standardisierung einnimmt, und Fachverbänden, die zum Teil mit der Standardisierung befasst sind, sich jedoch nicht als branchenspezifische Selbstverwaltungskörperschaften identifizieren.

3 VORAUSSETZUNGEN

Die Entwicklung der nicht staatlichen Komponente der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln beruht auf den Vorgaben des WTO-Abkommens (Anhang 1A - Übereinkommen über technische Handelshemmnisse [TBT]¹) und des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der EU (Titel IV 4, Handel und Handelsfragen, Kapitel III, Technische Handelshemmnisse², Vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen, DCFTA), die von der Ukraine jeweils am 15. April 1994 und 27. Juni 2014 ratifiziert wurden.

Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen)

Im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) werden Begriffe der technischen Vorschrift und des freiwilligen Standards definiert und richtungsweisende Hinweise zur Ausarbeitung, Annahme und Anwendung dieser zwei Arten von Normungsdokumenten formuliert.

Technische Vorschrift wird u.a. als ein Dokument definiert, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt. Standard (Norm) legt ebenso Regeln oder Merkmale für ein Produkt oder die entsprechenden Verfahren oder Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen fest, deren Einhaltung jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist. Insofern ist der Wirkungsbereich für technische Vorschriften und Standards (Normen) identisch, wobei eine technische Vorschrift ein „hartes“ Element des Regelwerks ist und ein Standard zur Soft Law gehört.

Das TBT-Übereinkommen sieht vor, dass technische Vorschriften sowohl von Stellen der Zentralregierung (Artikel 2³), als auch von Stellen einer lokalen Regierung oder Verwaltung und nichtstaatlichen Stellen (Artikel 3⁴) ausgearbeitet, angenommen und angewandt werden können. Dabei muss sichergestellt werden, dass Bedingungen für den Handel mit anderen Ländern nicht weniger günstig sind als für den inländischen Handel. Technische Vorschriften dürfen keine zusätzlichen Hemmnisse für den internationalen Handel schaffen. Bei der Ausarbeitung von nationalen technischen Vorschriften wird empfohlen, auf die bereits bestehenden einschlägigen internationalen Normen zurückzugreifen, es sei denn, diese internationalen Normen wären unwirksame oder ungeeignete Mittel zur Erreichung der angestrebten Ziele.

¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008#n7

² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv#n354

³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008/conv#n27

⁴ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008/conv#n48

Das TBT-Übereinkommen sieht ferner (Artikel 4⁵) vor, dass die Normungsorganisationen der Zentralregierung den Verhaltenskodex für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen annehmen und einhalten (Anhang 3 zum TBT-Übereinkommen⁶). Der Kodex des guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen, der in der Ukraine zusammen mit dem TBT-Übereinkommen am 15. April 1994 in Kraft getreten ist, schreibt seinerseits vor, dass die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen keine unnötigen Hemmnisse für den internationalen Handel schafft und internationale Normen überall, wo es möglich ist, als Grundlage für nationalen Normen verwendet werden. Dabei sollen Doppelgleisigkeit oder Überschneidungen von Normen aufs Mindestmaß reduziert werden, und einschlägige Normen eher die Gebrauchstauglichkeit als die Konstruktion oder beschreibende Merkmale enthalten.

Die Kollision im Bereich staatlicher Zuständigkeiten besteht darin, dass nationale Normungsorganisationen lediglich mit der Einhaltung von Vorschriften des TBT-Übereinkommens und dessen Anhangs 3 „Kodex des guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen“ betraut werden und für das nationale Normungssystem und die einschlägigen verbindlichen Normen nicht zuständig sind. D.h. die Rolle des Staats im Bereich der Standardisierung ist auf die Gestaltung der nationalen Politik im Bereich der Standardisierung und die Aufsicht über die Einhaltung der Anforderungen des TBT-Übereinkommens und des Kodexes des guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen bei der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung dieser Normen durch einschlägige Organisationen beschränkt.

Vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA)

Im vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen (DCFTA) wird in Art. 53 „Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen“⁷ auf das WTO-Übereinkommen und den dazugehörigen Anhang 1A– Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und die Begriffsbestimmungen im Anhang 1 zum TBT-Übereinkommen Bezug genommen. Zugleich wird im DCFTA darauf verwiesen, dass gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen über den Regelungsgegenstand des Kapitels 3⁸ über technische Handelshemmnisse hinausgehen und durch ein besonderes Kapitel 4⁹ über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen geregelt werden.

Die Kollision zwischen dem TBT-Übereinkommen und dem WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen besteht darin, dass das letztere ausschließlich die Zuständigkeiten für die Entwicklung des staatlichen Gesetzes- und Regelwerks und Kontrolle über dessen Einhaltung, einschließlich Grenzkontrollen, regelt,

⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008#n176

⁶ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008#n213

⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv#n354

⁸ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv#n354

⁹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv#n395

während das TBT-Übereinkommen u.a. auch die Festlegung von Normen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Ziffer 1.3, Artikel 1¹⁰) vorsieht. Das heißt auf staatlicher Ebene gilt für Agrarprodukte und Lebensmittel ein besonderes Gesetzes- und Regelwerk, während im Bereich der freiwilligen Standardisierung gemeinsame Ansätze und Verfahren verwendet werden.

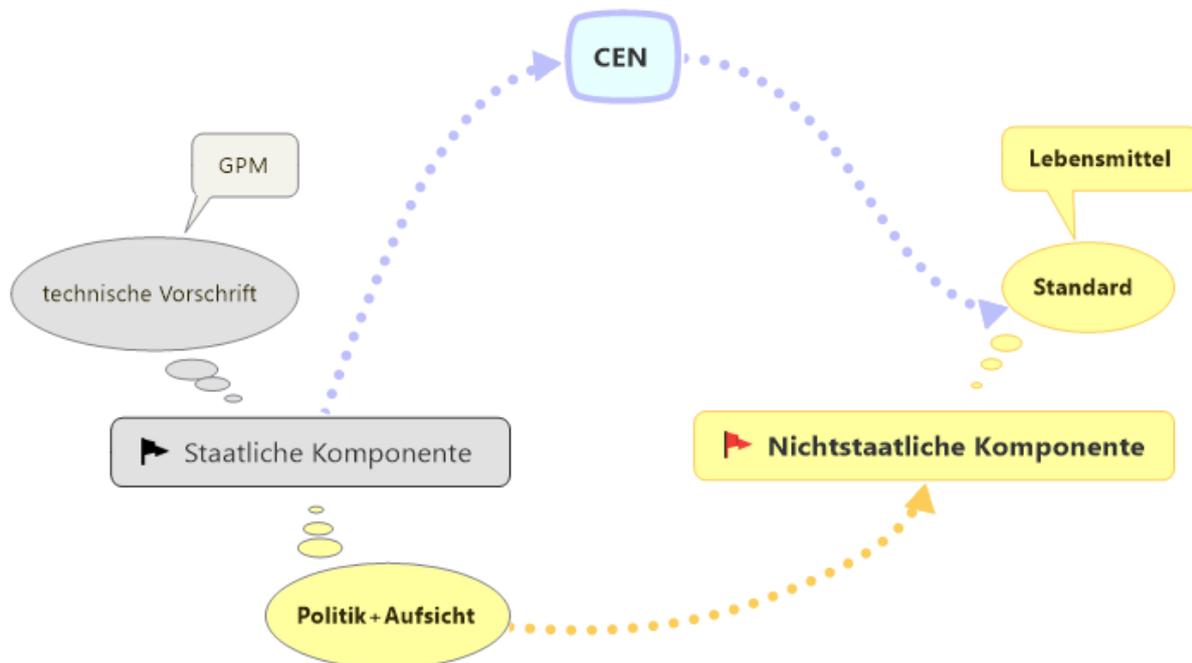
Für die Entwicklung des Normungs- und Zertifizierungssystems in der Ukraine sind Bestimmungen des Artikels 56¹¹ von entscheidender Bedeutung, in dem es heißt, dass die Ukraine die notwendigen Maßnahmen trifft, um ihre Vorschriften schrittweise mit den technischen Vorschriften der EU und den europäischen Normungs-, Mess-, Akkreditierungs- und Konformitätsbewertungsverfahren sowie dem Marktaufsichtssystem in Einklang zu bringen und den in einschlägigen Beschlüssen und Verordnungen der EU festgelegten Grundsätzen und Verfahren Rechnung zu tragen. Dazu muss der einschlägige EU-Besitzstand in nationale Rechtsvorschriften aufgenommen und von der Änderung der in Anhang III aufgeführten horizontalen und sektoralen Rechtsvorschriften abgesehen werden, außer um diese Rechtsvorschriften schrittweise an den entsprechenden EU-Besitzstand anzunähern. Die Ukraine muss zudem sicherstellen, dass ihre einschlägigen nationalen Einrichtungen sich an europäischen und internationalen Organisationen für Normung, gesetzliches und theoretisches Messwesen und Konformitätsbewertung beteiligen, den Bestand an europäischen Normen (EN) in nationale Normen schrittweise umsetzen und zugleich widersprüchliche nationale Standards einschließlich der Anwendung der vor 1992 ausgearbeiteten zwischenstaatlichen Normen (GOST/ГОСТ) zurücknehmen.

Das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) sieht ferner vor, dass die Ukraine schrittweise weitere Voraussetzungen für die Mitgliedschaft entsprechend den für Vollmitglieder der europäischen Normungsorganisationen geltenden Anforderungen erfüllt.

¹⁰ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008/conv#n19

¹¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv#n370

Infografik zu Voraussetzungen für die Entwicklung des nichtstaatlichen Systems der Standardisierung



Die staatliche Komponente, im deren Rahmen das Gesetzes- und Regelwerk im Bereich der Lebensmittelsicherheit in Form von technischen Vorschriften entwickelt wird, beruht auf Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (GPM) und des Kapitels 4 des DCFTA, das ein Bestandteil des Assoziierungsabkommens ist (grau markiert) und bildet keine Grundlage für die Entwicklung der nichtstaatlichen Komponente der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln. Die Voraussetzung für die Entwicklung des nichtstaatlichen Segments der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln (gelb markiert) stellt die Politik im Bereich der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln dar, die stellvertretend für den Staat von der federführenden Behörde - dem Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung - sowie dem Staatlichen Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz der Ukraine gestaltet werden soll. Gemäß den durch das TBT-Übereinkommen aufgetragenen Aufgaben hat der Staat ferner für die Aufsicht über die Einhaltung der Anforderungen des Kodexes des guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen bei der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen einschließlich des Lebensmittelbereichs zu sorgen. Die Ukraine ist verpflichtet, an der Tätigkeit des europäischen Komitees für Normung CEN¹² auf Staatsebene teilzunehmen und für die Übereinstimmung sämtlicher nationaler Standards mit Normen dieses Komitees Sorge zu tragen (blau markiert).

¹² <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/cen-and-cenelec/>

4 ARCHITEKTONIK DES NORMUNGSSYSTEMS

Gemäß Klassifikation des Experten des APD-Projekts Richard Moody werden Normen grundsätzlich in internationale, nationale und private eingeteilt:

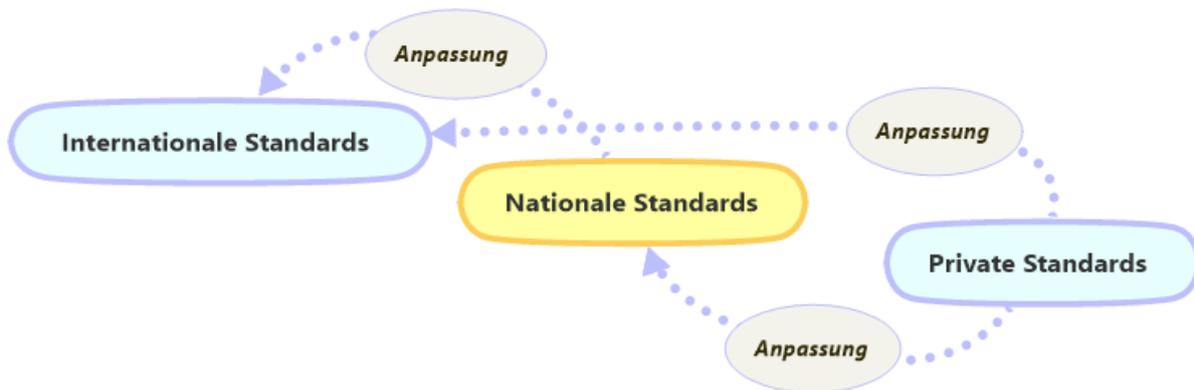
Internationale Standards werden von internationalen Nichtregierungsorganisation (ISO, Codex Alimentarius, OECD, CEN u.a.) zur Realisierung der Politik entwickelt, die von der internationalen Staatengemeinschaft im Rahmen der UNO und anderer Weltorganisationen gestaltet wird. An diesen Aktivitäten wirken Mitgliedsstaaten der internationalen Normungsorganisationen mit, zu denen in der Regel auch die Ukraine gehört. Angesichts geografischer und politischer Lage der Ukraine ist es sinnvoll, auch die Normen des Europäischen Komitees für Normung CEN als internationale Standards anzuerkennen.

Nationale Standards sind Normen, deren Anwendung sich nur über das Gebiet eines einzelnen Landes erstreckt. In der Regel sind sie den internationalen Normen mit Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen des jeweiligen Landes angepasst. Nationale Standards in der Ukraine werden abgekürzt DSTU bezeichnet. Auf ihre Harmonisierung mit einschlägigen internationalen Standards weisen entsprechende nachgestellte Zusätze zur Abkürzung DSTU EN (Normen des Europäischen Ausschusses für Normung), DSTU ISO (Normen der Internationalen Organisation für Normung), DSTU GOST (Normen, denen sowjetische staatliche Standards zugrunde liegen) u.a. hin. Auf der gesetzlichen und normativen Ebene ist in der Ukraine auch die „Titelblatt-Methode“ der Implementierung von internationalen Standards in das nationale Normungssystem zugelassen (Anordnung des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel der Ukraine Nr. 224 vom 16.11.2011¹³). Der Wortlaut eines internationalen Standards wird bei einem solchen Ansatz in Originalsprache mit ukrainischer Übersetzung einiger Strukturelemente wie Titelblatt, Vorwort, Gliederung, Einleitung und bibliographische Daten wiedergegeben.

Private Standards sind Normen, die von privaten Strukturen, Organisationen, deren Zusammenschlüssen bzw. maßgeblichen privatwirtschaftlichen Fachverbänden in Erkenntnis der Notwendigkeit der Festlegung von gewissen Regeln und Vorgaben für jeweilige Produktionsverfahren und Erzeugnisse ausgearbeitet werden. Private Standards werden geschaffen, um den positiven Ruf der Hersteller auf dem Markt zu stärken und Verbraucherschutz zu gewährleisten. Private Standards sind gleich den nationalen Standards in der Regel auch mit nationalen mit internationalen Standards harmonisiert und können oft stärkere und konkretere Anforderungen beinhalten. Die Einhaltung privater Standards kann von Geschäftspartnern der Liefer- bzw. Handelsketten des Exportziellandes in Form der vertraglichen Verankerung jeweiliger Vorgaben verlangt werden.

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va224731-11#Text>

Infografik zur Architektur des Normungssystems



Standards werden in internationale, nationale und private eingeteilt. Nationale und private Normungsstellen passen ihre Normen den internationalen Standards an. Da aber private Normen freiwillig sind und von nichtstaatlichen Einrichtungen ausgearbeitet werden, ist ihre Anpassung freiwillig. Mit Blick auf die privatwirtschaftliche Effizienz und den Verbraucherschutz lohnt es sich, bei der Ausarbeitung und Modernisierung von nationalen und privaten Standards besonders auf deren Angleichung an einschlägige internationale Dokumente zu achten. Es ist ferner sinnvoll, private Normen an Bedingungen im jeweiligen Land und an nationale Normen anzupassen.

5 ARCHITEKTONIK DER KONFORMITÄTSBEWERTUNG

Die Einhaltung von Standards ist freiwillig. Wenn aber private Unternehmen ihre Partner und Konsumenten davon überzeugen wollen, dass sie sich wirklich an geltende Vorgaben und Regeln halten, brauchen sie einen Nachweis einer unabhängigen und neutralen Instanz – einer Konformitätsbewertungsstelle. Grundsätze und Grundbegriffe im Bereich der Konformitätsbewertung sind in der Norm ISO/IEC 17000:2020 «Conformity assessment — Vocabulary and general principles»¹⁴ (nationale Version: DSTU ISO/IEC 17000:2007 „Konformitätsbewertung. Glossar der Fachbegriffe und Grundsätze“) aufgeführt.

Gemäß internationaler Praxis und Vorschriften der ukrainischen Gesetzgebung darf sich jede Organisation, die von Akkreditierungsstellen des internationalen Akkreditierungssystems akkreditiert ist, mit der Konformitätsbewertung beschäftigen. Die Konformitätsbewertungsstellen können sich durch jeden Beteiligten der Europäischen Zusammenarbeit für Akkreditierung¹⁵ (European co-operation for Accreditation, EA) und der Nationalen Akkreditierungsagentur der Ukraine¹⁶ (NAAU) akkreditieren lassen. Die

¹⁴ <https://www.iso.org/ru/standard/73029.html>

¹⁵ <https://european-accreditation.org/ea-members/directory-of-ea-members-and-mla-signatories/>

¹⁶ <https://naau.org.ua>

Tätigkeit der europäischen Akkreditierungsstellen für Konformitätsbewertung ist in der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 vom 09.07.2008¹⁷ geregelt.

Grundsätzlich erfolgt die Akkreditierung einer Konformitätsbewertungsstelle in drei Bereichen: Zertifizierung, Inspektion (Überwachung) und Testung.

Die Konformitätsbewertung und Akkreditierung einer Zertifizierungsstelle erfolgt nach Maßgabe der Norm ISO/IEC 17065:2012 «Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services»¹⁸ (nationale Version: DSTU EN ISO/IEC 17065:2019 „Konformitätsbewertung. Anforderungen an Zertifizierungsstellen für Produkte, Prozesse und Dienstleistungen“). Im Bereich der Sicherheit von Lebensmitteln richtet man sich nach der Norm ISO 22003-2:2022¹⁹ «Food safety — Part 2: Requirements for bodies providing evaluation and certification of products, processes and services, including an audit of the food safety system», die die Norm ISO/IEC 17065:2012 ergänzt.

Um Inspektionen vorzunehmen, muss die jeweilige Konformitätsbewertungsstelle den Anforderungen der Norm ISO/IEC 17020:2012²⁰ «Conformity assessment — Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection» (nationale Version: DSTU EN ISO/IEC 17020 „Konformitätsbewertung. Anforderungen an die Tätigkeit von Inspektionsstellen verschiedener Art“) genügen und ordnungsgemäß akkreditiert sein.

Eine Konformitätsbewertungsstelle, die Testungen vornimmt, muss den Vorgaben der Norm ISO/IEC 17025²¹ „General requirements for the competence of testing and calibration laboratories“ (nationale Version: DSTU ISO/IEC 17025:2006 „Allgemeine Anforderungen an Kompetenzen von Test- und Kalibrierlabors“) entsprechen und nach Maßgabe dieser Norm akkreditiert werden.

¹⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_938#Text

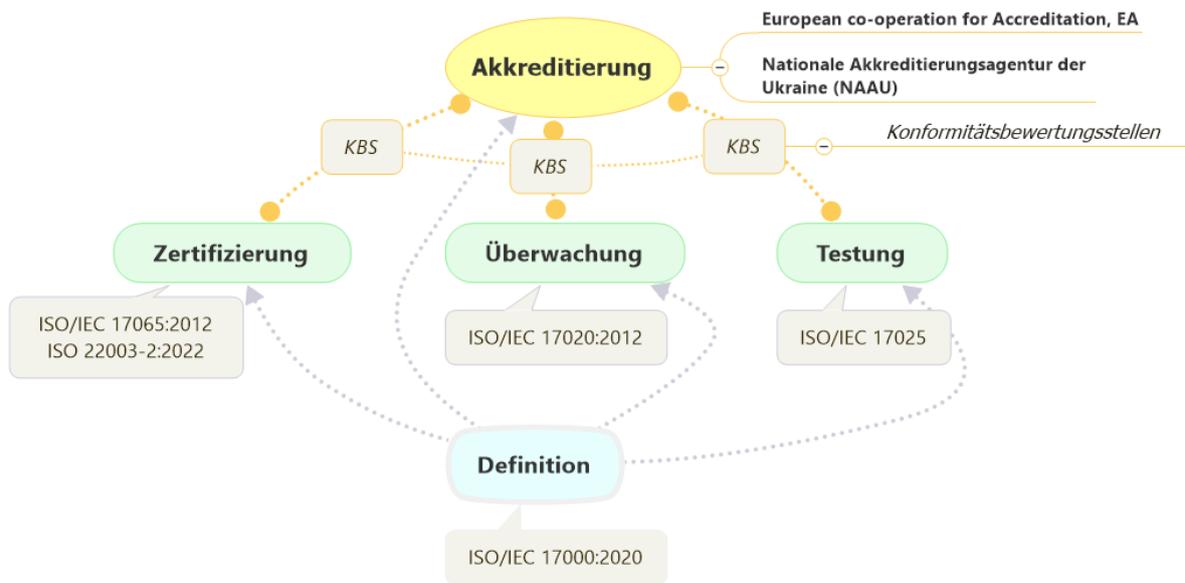
¹⁸ <https://www.iso.org/ru/standard/46568.html>

¹⁹ <https://www.iso.org/ru/standard/78516.html>

²⁰ <https://www.iso.org/ru/standard/52994.html>

²¹ <https://www.iso.org/ru/publication/PUB100424.html>

Infografik zur Architektur der Konformitätsbewertung



6 RICHTUNGSWEISER

In diesem Abschnitt werden richtungsweisende Vorschläge zur Entwicklung des Normungssystems in der Ukraine auf der Grundlage der Defizitanalyse des nationalen Normungssystems unterbreitet, die in der Studie „Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln. Analytischer Bericht über den aktuellen Stand und den Verbesserungsbedarf“ durchgeführt wurde.

Derzeit steht die Entwicklung des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems der Ukraine im Fokus des Staats, der Privatwirtschaft und der Öffentlichkeit. Im vorliegenden Fahrplan wurde ein innovativer Ansatz verwendet, der die Verbesserung des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems auf der Grundlage der vorgestellten Architektur des Normungssystems und der Konformitätsbewertung ermöglichen könnte. Diesem Ansatz liegen Normen des TBT-Übereinkommens zugrunde, die freiwillige Anwendung von Normen vorsehen und Anforderungen an die Anpassung der nationalen Regelungen an die Normen internationaler Organisationen und Dokumente des Europäischen Komitees für Normung CEN enthalten.

Entwicklungsszenarien

Grundsätzlich kommen drei Entwicklungsszenarien des Normungs- und Zertifizierungssystems der Ukraine in Frage: passives, konventionelles und innovatives.

Beim passiven Szenario wird der Staat angesichts der freiwilligen Anwendung von Normen aus dem nationalen Bereich der Normung und Zertifizierung völlig ausgeschlossen, so dass dieser Bereich von Staat aufgegeben werden und sich weiter spontan entwickeln kann. Gerade dieses Szenario findet in der Ukraine überwiegend Anwendung. Es kann aber kaum als konstruktiv, auf europäische Integration orientiert

und der internationalen Praxis sowie den durch die Ukraine übernommenen Verpflichtungen gerecht eingeschätzt werden.

Beim konventionellen Szenario bleibt die zentrale Rolle des Staats bei der Ausarbeitung, Entwicklung und Anwendung des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems der Ukraine erhalten. Damit ist gemeint, dass der Staat gesetzliche und normative Regelung im Bereich der Normung und Zertifizierung vornimmt, zuständige Exekutivbehörden festlegt und staatliche Dienststellen sowie Wirtschaftssubjekte des staatlichen Eigentums bestellt, die direkt mit der Normung und Zertifizierung beauftragt werden. Dieser Ansatz herrschte lange Zeit in der Ukraine vor, seine organisatorischen, rechtlichen und normativen Auswirkungen sind bis heute spürbar.

Das konventionelle Entwicklungsszenario des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems wird bis heute von breiten Kreisen der Öffentlichkeit mitgetragen, weil eine harte staatliche Regulierung mit dem Ziel des Verbraucherschutzes von vielen für die beste Lösung angesehen wird. Ein gewisses Argument zugunsten einer stärkeren Rolle des Staats im Normungs- und Zertifizierungsbereich ist die Tatsache, dass die Ukraine an nationalen Normungsorganisationen immer nur auf Staatsebene beteiligt ist. Dazu trägt im gewissen Sinn auch der Umstand bei, dass im vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen (Kapitel 4, Artikel 56) von der schrittweisen Umsetzung des Bestands an europäischen Normen EN in nationale Standards die Rede ist, bei deren freiwilligen Anwendung von einer Vereinbarkeit mit den in Anhang III zum Assoziierungsabkommen aufgeführten Rechtsvorschriften ausgegangen wird, zur dessen Erfüllung die Ukraine sich genau so wie Vollmitglieder der europäischen Normungsorganisationen verpflichtet hat.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass es zum einen nur um die Harmonisierung der nationalen Normen mit dem in Anhang III zum Assoziierungsabkommen aufgeführten Bestand an europäischen Normen geht und wiederholt von einer freiwilligen Anwendung gesprochen wird. Zum zweiten ist es sinnvoll, die nationale und die staatliche Ebene auseinanderzuhalten.

Die Kollision zwischen der staatlichen und nationalen Ebene besteht darin, dass die nationale Ebene die Mitwirkung der zivilgesellschaftlichen Institutionen voraussetzt, die gesellschaftliche Interessenvertretung wahrnehmen. Die staatliche Ebene umfasst dagegen nur den Bereich der Zuständigkeiten staatlicher Behörden.

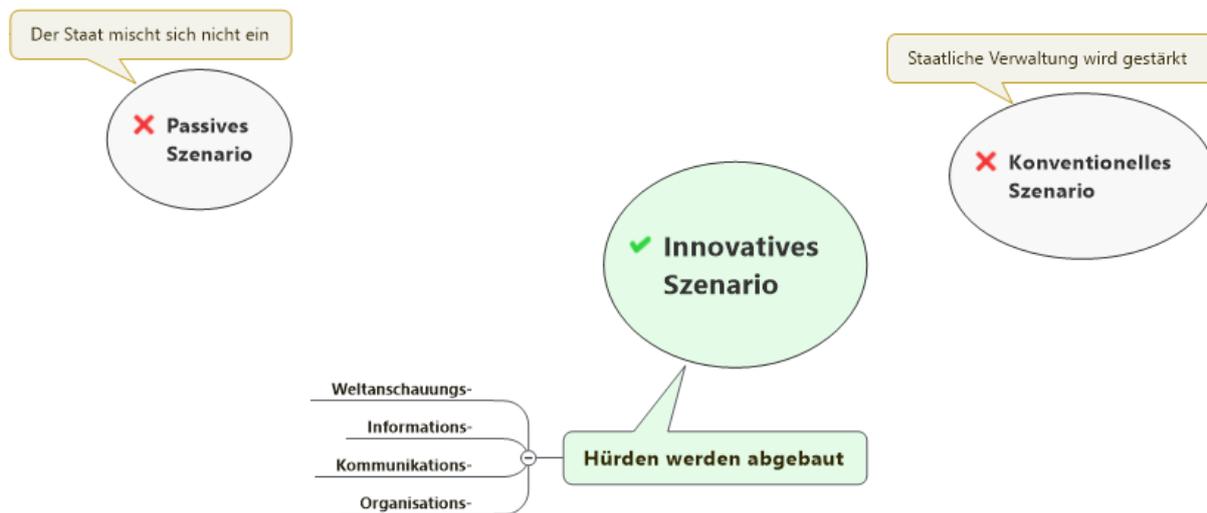
Die Realisierung des konventionellen Entwicklungsszenarios bedeutet Rückfall in Sowjetzeiten, Vertiefung der Kluft zwischen der Ukraine und den demokratischen und marktwirtschaftlichen Ländern der Welt. Es sollte möglichst gemieden werden und ist für den Erwerb des EU-Beitrittskandidatenstatus durch die Ukraine kaum zielführend.

Das innovative Szenario der Entwicklung des Normungs- und Zertifizierungssystems in der Ukraine setzt nicht nur eine richtige Schwerpunktsetzung in der Terminologie und konzeptuellen Ansätzen zur Gestaltung des nationalen Systems für Gewährleistung der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln voraus, sondern auch die Optimierung

nationaler Normungs- und Zertifizierungseinrichtungen, deren Effizienzsteigerung sowie den Abbau von Informations- und Kommunikationshürden mithilfe der Anwendung von modernen IT-Verfahren.

Die im vorliegenden Abschnitt aufgeführten Richtungsweiser beruhen auf Zielen und Werten des innovativen Ansatzes.

Infografik zu Entwicklungsszenarien



Das passive Szenario setzt voraus, dass der Staat sich aus der Reformierung und der Entwicklung des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems heraushält. Das konventionelle Szenario konzentriert sich auf eine stärkere Rolle des Staats. Das innovative Szenario der Entwicklung des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems sieht eine tiefgehende Harmonisierung des nationalen und internationalen Systems für Gewährleistung der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln und die Integration der Ukraine in die Infrastruktur dieses Systems vor.

Ebene der internationalen Standards

Wie oben erwähnt, sind globale internationale Standards im nationalen Normungswerk (nicht zu verwechseln mit dem nationalen Gesetzes- und Regelwerk! siehe Legislative Dimension) in Form von harmonisierten nationalen Standards mit ergänzenden Nachsätzen ISO/IEC, EN usw. massiv vertreten. Die Aufnahme von internationalen Normen in die nationalen Standards ist jedoch nicht immer berechtigt und zweckmäßig, wie der früher im Auftrag des APD-Projekts vorgelegte analytische Bericht über den aktuellen Stand der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine gezeigt hat. Dadurch wird in der Ukraine eine gewisse Entfremdung und Verwirrung bei Privatwirtschaft und anderen Stakeholdern als Konsumenten internationaler Standards gestiftet. Ein weiteres Hindernis für angemessene Erkenntnis und Anwendung von internationalen Normen sind Sprachbarrieren.

Private Unternehmen setzen sich in ihrer Masse über internationale Normen hinweg und wenden sich ihnen nur dann zu, wenn es zu realen Problemen bei Einstieg in internationale Märkte kommt. Und nur die am meisten auf dieses Problem bedachten Geschäftsleute, die die Erschließung von internationalen Märkten beabsichtigen, nehmen Rücksicht darauf.

Die schleppende Entwicklung des nationalen Normungs- und Zertifizierungssystems wird zum Teil auch von schwachen Gewinnen aus der Teilnahme der Ukraine an internationalen Normungsorganisationen bewirkt. Die wertvollen Erfahrungen dieser Organisationen werden in der Ukraine nicht angemessen vermittelt und an nationale Besonderheiten angepasst.

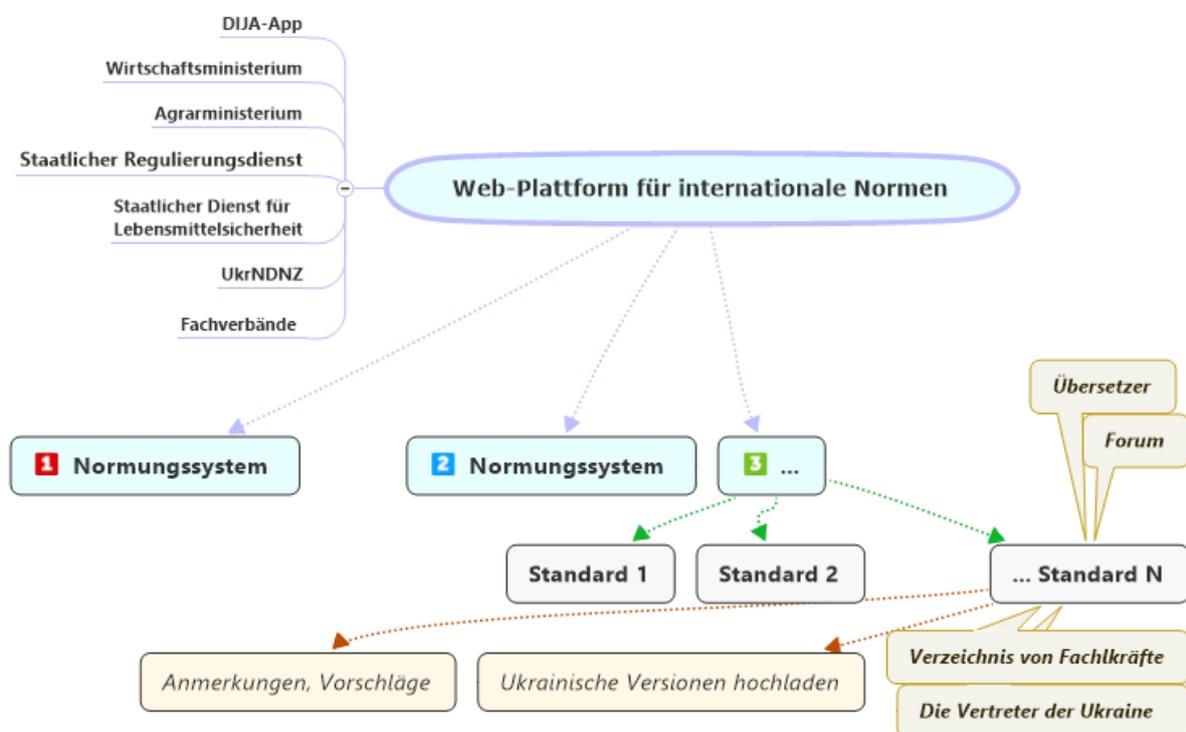
Die o.g. Mängel können wie folgt beseitigt werden:

- Internationale Systeme global wirkender Normen sollten in der nationalen Informationslandschaft präsent sein und klar vermittelt werden
 - Zu diesem Zweck sollte eine Web-Plattform für internationale Normen* mit Links zu sämtlichen bestehenden internationalen Normungssystemen eingerichtet werden
 - Die Web-Plattform für internationale Normen sollte Links zu internationalen Systemen und deren Dokumenten in Originalsprache enthalten
 - Jeder Link zu jedem einzelnen Dokument jedes einzelnen internationalen Normungssystems sollte durch einen Link zu einer entsprechender Ressource in ukrainischer Sprache begleitet werden, in dem:
 - Links zu den wichtigsten Online-Übersetzern aus Fremdsprachen ins Ukrainische enthalten sind
 - alle Interessierte einen Link zur ukrainischen Version einer internationalen Norm anführen können
 - ein Diskussionsforum für Auslegung und Anwendung der jeweiligen Norm eingerichtet wird
 - ein Verzeichnis von Fachleuten (Trainern, Beratern, Auditoren) aufgeführt wird, die sich extra auf praktische Anwendung jeweiliger Normen spezialisieren
 - Verbindungsdaten der Vertreter der Ukraine in den internationalen Normungsorganisationen einzusehen sind
 - alle Interessierte ihre Vorschläge und Anmerkungen (Kommentare) für weitere Besprechung und Aufnahme in internationale Dokumente einstellen können.
- Dieser Web-Plattform für internationale Normen sollte eine separate Seite auf amtlichen Medienressourcenzur Verfügung gestellt, nämlich auf:
- DIJA-App (ukrainische App für staatliche Dienstleistungen)
 - Webseiten des Wirtschaftsministeriums, des Staatlichen Regulierungsdienstes, des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung, des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz der Ukraine und weiterer federführender staatlicher Dienststellen

- Webseite der nationalen Normungsorganisation „Wissenschaftliches Forschungs- und Bildungszentrum der Ukraine für Standardisierung, Zertifizierung und Qualität“ (UkrNDNZ)
- Webseiten maßgeblicher Fachverbände

*Der Web-Plattform für internationale Normen könnten Forschungen der NGO „Analytisches Zentrum der Agrarunion der Ukraine“ zugrunde gelegt werden, in denen die Bestandsaufnahme internationaler Normungssysteme vorgenommen wurde und entsprechende Ergebnisse im Cluster [FairFood-Ukraine](#)²² präsentiert sind, sowie ein Online-Übersetzer²³, der im Rahmen des MATPA-Projekts entwickelt wurde.

Infografik zu Richtungsweisern im Bereich internationale Normen



Der zentrale Richtungsweiser: ein möglichst direkter und einfacher Zugang für Privatwirtschaft, Konsumenten, Behörden und ukrainische Öffentlichkeit zu internationalen Normungssystemen und deren Normungsdokumenten. Dieser Weg ist für die Ukraine eigentlich nicht neu. Der erste Schritt wurde 2011 mit der Einführung des „Titelblatt-Ansatzes“ zur Implementierung von internationalen Normen getan. Nun gilt es, im Rahmen dieses Ansatzes eine neue Ebene zu erreichen.

²² <https://www.ffu.net.ua/pecrpi/ffuinte>

²³ http://www.auu.org.ua/media/publications/1116/files/EU-UA-Guid_2020_03_27_12_11_48_728062.pdf

Ebene der nationalen Standards

Eine zentrale Stellung im ukrainischen nationalen Normungssystem kommt dem Staatsunternehmen „Wissenschaftliches Forschungs- und Bildungszentrum der Ukraine für Standardisierung, Zertifizierung und Qualität“²⁴ (UkrNDNZ) zu.

Das Staatsunternehmen UkrDZNZ wurde mit dem Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 1337 vom 21.08.2003 etabliert und nimmt nach 2014 gemäß der Verfügung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 1163 vom 26.11.2014 die Aufgaben einer nationalen Normungsorganisation wahr. Seitdem hat die internationale Gemeinschaft sich um die Reformierung dieser nationalen Normungsorganisation im Rahmen des Twinning-Projekts „Stärkung der institutionellen Kapazitäten der nationalen Normungsorganisation der Ukraine“ bemüht. An diesem Projekt haben u.a. Deutsches Institut für Normung (DIN), Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB), Austrian Standards International (A.S.I.), Rumänisches Normungsinstitut (ASRO) und Spanische Normungsorganisation (UNE) mitgewirkt. Im Endergebnis wurde das Staatsunternehmen UkrNDNZ wesentlich reformiert, und Ergebnisse dieser Reform sind in der neuen Version der Webseite dieser Organisation <http://uas.gov.ua/> 2022 einzusehen.

Das Staatsunternehmen UkrNDNZ ist mit der Pflege des nationalen Bestands an Normungsdokumenten (nationale Normen und Verhaltenskodexe, Register von technischen Berichten über die Übereinstimmung der korporativen Normungsdokumente mit Normen und üblichen Praktiken), bietet Kopien von Normungsdokumenten aus dem nationalen Bestand zum Verkauf an, stellt aktualisierte Versionen von Normungsdokumenten zur Verfügung, fertigt auf Anfrage Verzeichnisse von Normungsdokumenten an, führt branchenspezifische Schulungen durch und prüft korporative technische Bedingungen sowie deren Änderung auf ihre Entsprechung dem geltenden ukrainischen Recht, normativen Rechtsakten und nationalen Normen. Alle diese Aufgaben stehen mit der europäischen und internationalen Praxis im Einklang.

Das Staatsunternehmen UkrNDNZ vertritt ferner Interessen der Ukraine in der Internationalen Organisation für Normung ISO, Internationalen Elektrotechnischen Organisation IEC, dem Europäischen Komitee für Normung CEN, Europäischen Komitee für elektrotechnische Normung CENELEC und ist für die Weiterverbreitung von internationalen Normen ISO, DIN, DIN EN, ASTM, IEC zuständig.

Das Staatsunternehmen UkrNDNZ richtet sich im Bereich der Normung nach den Bestimmungen des Gesetzes „Über die Standardisierung“. Mit diesem Gesetz werden dem Staatsunternehmen UkrNDNZ Koordinierung von Ausarbeitung, Annahme und Anwendung, Prüfung, Revision, Aufhebung und erneute Inkraftsetzung nationaler Normen, Annahme und Abschaffung nationaler Normen, Angleichung nationaler Normen an internationale und regionale Normen, Abstimmung der nationalen Normen mit dem Wirtschaftsministerium, Gewährleistung der Übereinstimmung nationaler Normen mit dem geltenden ukrainischen Recht, Berücksichtigung moderner wissenschaftlicher und

²⁴ <http://uas.gov.ua>

technischer Erkenntnisse, Vorbereitung und Bewilligung von Maßnahmenplänen im Bereich der nationalen Normungsaktivitäten, Einrichtung, Koordinierung und Auflösung von technischen Komitees und Teilnahme an der Ausarbeitung von nationalen und internationalen Normen durch Organisationen, zu denen es gehört, aufgetragen. Das Staatsunternehmen UkrNDNZ hat zudem als nationale Normungsstelle für Förderung der Kooperation zwischen Herstellern, Lieferanten und Verbrauchern sowie zuständigen Behörden, Motivierung der Privatwirtschaft zur Mitwirkung an der Ausarbeitung von nationalen Normen, Sicherstellung des Zugangs für private Unternehmen an die oben genannten Dokumente Sorge zu tragen. Mit diesen Aufgaben ist das Institut für Standardisierung beauftragt, das im Bestand des Staatsunternehmens UkrNDNZ tätig ist. Gerade mit diesem Teil hängen Probleme des nationalen Normungssystems zusammen, die von der postsowjetischen Paradigma der staatlichen Verwaltung und Standardisierung vererbt wurden. Die Tätigkeit dieses Teils des Staatsunternehmens UkrNDNZ bedarf einer weiteren Reformierung auf der Grundlage der vorliegenden Roadmap und mit Beteiligung der Experten der Arbeitsgruppe für Agrarhandelspolitik, einschließlich Mitglieder des Steuerungsausschusses der nationalen Normungsorganisation HOC.

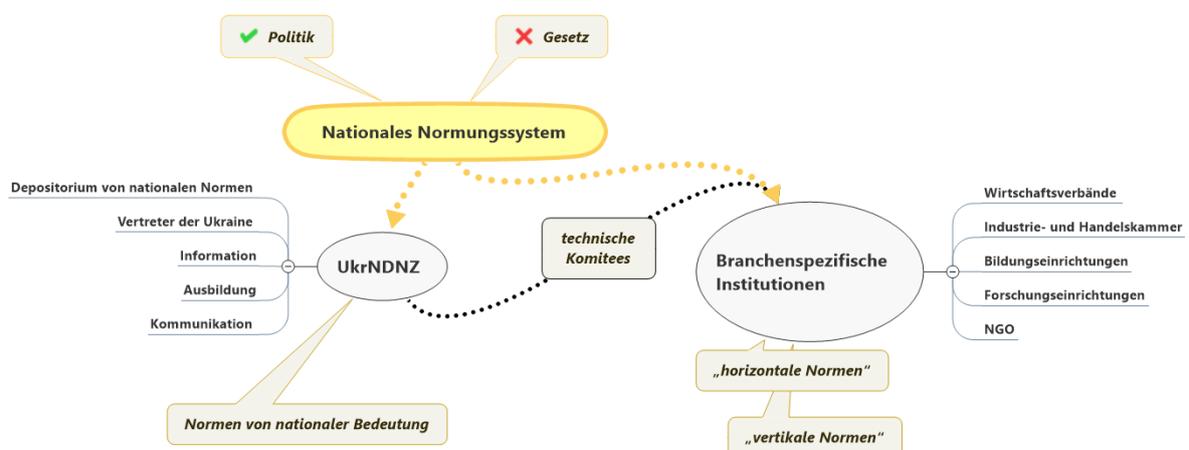
In der internationalen Praxis werden branchenspezifische Normen auch von privatwirtschaftlichen Fachverbänden ausgearbeitet. Die Normen dieser Organisationen sind nur innerhalb des jeweiligen Landes gültig. Die meisten Branchenverbände in der Ukraine beteiligen sich in verschiedener Weise an den Aktivitäten im Bereich der Normung. Privatwirtschaftliche Verbände arbeiten Normen aus, führen Informations- und Bildungsmaßnahmen durch, stehen mit Behörden über Fragen der Standardisierung im Dialog usw. Doch sie verstehen sich nicht als eine selbstverwaltete Körperschaft, deren Auftrag darin besteht, branchenspezifische Normen und Regeln zu formulieren, Demgemäß identifizieren sie sich in der Regel nicht als Teil des nationalen Normungssystems.

Die weitere Reformierung des nationalen Normungssystems sollte in folgenden Bereichen vorangetrieben werden:

- Anpassung des Gesetzes „Über die Standardisierung“ an Vorgaben des TBT-Übereinkommens und des DCFTA über Abgrenzung des Bereichs der Ausarbeitung und Anwendung von technischen Vorschriften und Normen, Anerkennung von Normen als nichtstaatliches Normungsdokument, dessen Anwendung freiwillig ist, Aufhebung der Bestimmungen über zwingende Anwendung von Normen in Gesetzen und technischen Vorschriften, Verzicht auf die gesetzliche Regelung der Zuständigkeiten des Staatsunternehmens UkrNDNZ in der Phase der Formierung des Nationalen Normungssystems mit der zukünftigen Aufhebung des einschlägigen Gesetzes als eines solchen, dem die Regelungsgrundlage fehlt
- Entwicklung von branchenspezifischen privatwirtschaftlichen Verbänden als Element des nationalen Normungssystems

- Weitere Reformierung der Rechts- und Organisationsform des Staatsunternehmens UkrNDNZ in Richtung Entstaatlichung und Umwandlung in eine öffentliche Organisation gemäß internationaler Praxis
- Weitere Reformierung des Staatsunternehmens UkrNDNZ in folgenden Bereichen:
 - Umgestaltung in eine nationale Informations- und Kommunikationsplattform für Standardisierung sowie einen Betreiber des Bestands an nationalen Normen und Vertreter der Ukraine in den internationalen Normungsorganisationen
 - Einführung moderner Verfahren der korporativen Verwaltung, Verzicht auf postsowjetischen Stil der administrativen Verwaltung
 - Verzicht auf Doppelung von internationalen Normen im nationalen Normungssystem (siehe Richtungsweiser: Ebene der internationalen Standards) angesichts der Unzweckmäßigkeit und fehlender Ressourcen
 - Einführung der Einteilung in „horizontale Normen“, die das Allgemeininteresse betreffen, und „vertikale“, d.h. branchenspezifische Normen
 - Bündelung von Anstrengungen zur Ausarbeitung, Pflege und Verbreitung nationaler Normen in exportorientierten und international anerkannten Branchen und Bereichen (ukrainischer Weizen, andere landwirtschaftliche Nutzkulturen, ukrainische Speisen und fertige Produkte, geografische Herkunftsbezeichnungen (Markenzeichen) usw.
 - Übertragung der Ausarbeitung, Annahme und Pflege von Normen und der jeweiligen technischen Komitees auf branchenspezifische privatwirtschaftliche Verbände, Industrie- und Handelskammer, Bildungs- und Forschungseinrichtungen und andere Institutionen der Zivilgesellschaft, die an der Ausarbeitung von Normen interessiert sind und über entsprechende Kompetenzen verfügen.

Infografik zu Richtungsweisern im Bereich der nationalen Standards



Der zentrale Richtungsweiser: Umwandlung des Staatsunternehmens UkrNDNZ in eine nationale Informations-, Bildungs- und Kommunikationsplattform in Fragen Standardisierung, wobei die Funktion des Depositoriums von nationalen Normen beibehalten und unnötige Funktionen abgeschafft werden. Diese Stelle sollte sich auf der

Ausarbeitung, Pflege und Verbreitung von innovativen exportorientierten nationalen Normen konzentrieren. Die Reformierung des Staatsunternehmens UkrNDNZ läuft derzeit eigentlich gerade in dieser Richtung, sie muss aber fortgeführt und auf einen neuen Stand gebracht werden.

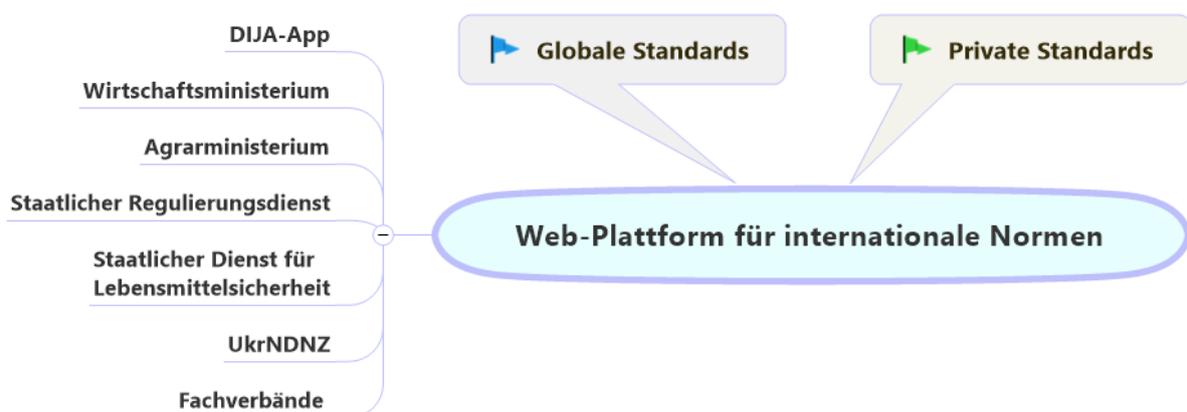
Ebene der privaten Standards

Private Standards werden in der Ukraine ausschließlich von internationalen Organisationen im Distanzformat angeboten. Ukrainische Großunternehmen bemühen sich, internationalen privaten Standards gerecht zu werden, und lassen sich in der Regel von internationalen Auditoren zertifizieren. Klein- und mittelständische Unternehmen neigen auch dazu, internationale private Standards einzuhalten. Doch Zertifikate werden in diesem Fall in der Regel von ukrainischen Auditoren erteilt.

Das Normungssystem sollte auf Verbraucherschutz ausgerichtet sein und die Konformitätsbewertung zur Stärkung der Marktpositionen beitragen. Doch in der ukrainischen Wirtschaft findet immer noch eine massive Fälschung von Erzeugnissen durch unfaire Betreiber des Lebensmittelmarkts statt, wobei unterstellt wird, dass entsprechende Erzeugnisse mit europäischen Normen konform sind. Ukrainische Konsumenten kennen sich in jeweiligen Normen und Normungssystemen kaum aus. Daher hält sich diese Tendenz bis heute an.

Trotz wesentlicher Unterschiede zwischen internationalen privaten und globalen internationalen Normen sind Richtungsweiser diesen beiden Bereichen ziemlich gleich: beides sollte in den ukrainischen Informationsraum „transportiert werden“. Technisch wäre es möglich, wenn internationale Normen auf der Web-Plattform in globale und private eingeteilt werden, wobei die Struktur der Web-Plattform für beide Bereiche gleich bleibt.

Infografik zu Richtungsweisern im Bereich der privaten internationalen Standards



Der zentrale Richtungsweiser: Ermöglichung eines weitgehend direkten und einfachen Zugangs für Unternehmen und Verbraucher zu internationalen Normungssystemen und deren Normungsdokumenten.

Konformitätsbewertung

Normenbestand und System der Konformitätsbewertung sind zwei Seiten einer Medaille. Das Normungssystem ohne das System der Konformitätsbewertung ist nicht funktionsfähig und bleibt in der Luft hängen. Ohne Normungssystem geht der Konformitätsbewertung die Orientierungsgrundlage verloren, so dass sie zur Quelle der Korruption und Fälschungen ausarten kann. Leider ist es gerade in der gegenwärtigen Entwicklungsphase in der Ukraine zu beobachten. Der nationale Normenbestand hat eher eine nominelle als praktische Bedeutung. Ein klares Zeugnis dafür legen 20 Jahre der Entwicklung und des Verfalls des nationalen Normungssystems UkrSEPRO ab.

Staat, Privatwirtschaft und Gesellschaft kennen sich nicht nur mit Verfahren nichtstaatlicher Prüfungen der Betreiber des Lebensmittelmarkts auf die Konformität deren Erzeugnisse mit Vorgaben der geltenden Normungsdokumente unter modernen marktwirtschaftlichen Bedingungen, sondern selbst mit dem Begriff „Konformitätsbewertung“ nicht aus. In der Mentalität des Staats, der Privatwirtschaft und der Gesellschaft herrscht bis heute das Paradigma der postsowjetischen Staatskontrollen vor, in dem der Schwerpunkt auf Prüfung von Wirtschaftssubjekten und nicht auf Konformitätsbewertung gelegt wird. Demzufolge werden Kontrollbefugnisse dem Staat vorbehalten, wobei die Fähigkeit unabhängiger Stellen, Prüfungen durchzuführen, in Frage gestellt wird. Die Einräumung von Zuständigkeiten für die Durchführung unabhängiger Audits an nichtstaatliche Unternehmen und Stellen gilt als Form einer „privaten Korruption“. Das stellt das größte Hindernis für die Entwicklung der modernen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln in der Ukraine dar.

Zugleich gibt es in der Ukraine ein weit verzweigtes Netzwerk von nationalen und internationalen Konformitätsbewertungseinrichtungen. Das internationale Segment ist durch Lokalbüros solcher führender Zertifizierungsunternehmen wie Bureau Veritas (Frankreich) und Control Union (Deutschland, Niederlanden) vertreten. Im nationalen Segment bleibt immer noch das sowjetische System regionaler Zentren für Standardisierung und Messwesen erhalten, die sich spontan und aus eigenen Kräften zu reformieren versuchen. Privatwirtschaft, vor allem Großunternehmen, ziehen Zertifizierung durch internationale Organisationen vor und lassen sich in der Regel von internationalen Auditoren zertifizieren. Klein- und mittelständische Unternehmen bekommen ihre Zertifikate von ukrainischen Auditoren erteilt.

Ein weiteres Problem, dass einer schnellen Entwicklung des nationalen Systems der Konformitätsbewertung im Weg steht, ist dessen schlechter Ruf wegen massiver Fälschung von Zertifikaten.

Hindernisse könnten wie folgt überwunden werden:

- Ausarbeitung der staatlichen Politik der Entwicklung des nationalen Systems der Konformitätsbewertung
- Umfassende Informierung der Unternehmen und der Zivilgesellschaft über Grundsätze und Instrumente der modernen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln
- Bildung einer Fachgemeinschaft von Organisationen für Konformitätsbewertung rund um die Web-Plattform für internationale Normen**
- weitere Umgestaltung regionaler Zentren für Standardisierung und Messwesen in moderne Konformitätsbewertungsstellen
- Einbeziehung eines breiten Kreises von internationalen Organisationen für Konformitätsbewertung in diesbezügliche Bemühungen der Ukraine
- Beratungs-, Organisations- und Finanzhilfe für ukrainischen Organisationen, die bestrebt sind, im Rahmen der Akkreditierung durch gewählte europäische Akkreditierungsstellen im Bereich der Konformitätsbewertung tätig zu werden
- Bereitstellung von Informationen über bestehende Konformitätsbewertungsorganisationen aufgeschlüsselt nach jedem Standard und jedem Normungssystem auf der Web-Plattform für internationale Normen
- Aufstellung eines Katalogs von Konformitätsbewertungsorganisationen, die mit nationalen Normen arbeiten, aufgeschlüsselt auf jeden Standard aus dem nationalen Normenbestand
- Einrichtung einer nationalen Ressource zur Bekämpfung der Fälschung von Konformitätszertifikaten***

***Als Vorbild einer Fachgemeinschaft von Konformitätsbewertungsorganisationen kann das Trainer-Netzwerk „Kompetenz bekämpft Korruption“²⁵ dienen, das von der NGO „Analytisches Zentrum der Agrarunion der Ukraine“ im Rahmen des MATRA-Projekts geschaffen wurde.*

****Der Informationsressource zur Bekämpfung der Fälschung von Konformitätszertifikaten könnte die Sanktionsliste²⁶ zugrunde gelegt werden, die im Zug der Aktion Stop Fake Certificate im Rahmen des Clusters Fair Food-Ukraine von der NGO „Analytisches Zentrum der Agrarunion der Ukraine“ im Rahmen des MATRA-Projekts erstellt wurde.*

²⁵ <https://www.kdk.net.ua>

²⁶ <https://www.ffu.net.ua/санкції/ffu-advanced>

Infografik zu Richtungsweisern im Bereich der Konformitätsbewertung



Der zentrale Richtungsweiser ist die Entwicklung eines realen Markts für Gewährung von Dienstleistungen im Bereich der Konformitätsbewertung.

Informiertheit und Bildung

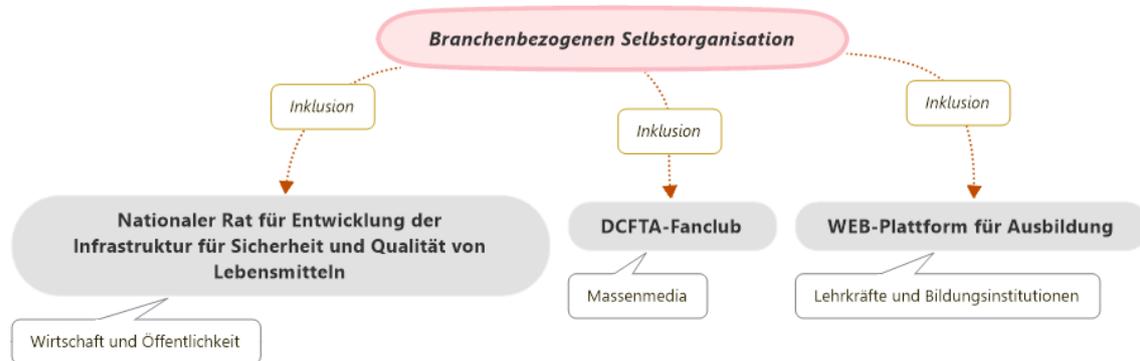
Die zögernde Entwicklung der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln ist darauf zurückzuführen, dass es keine staatliche Politik in diesem Bereich gibt, und Unternehmen, Staatsbedienstete, zivilgesellschaftliche Aktivisten sowie breite Kreise der ukrainischen Öffentlichkeit über dieses Thema schwach informiert sind.

Die fehlende Staatspolitik ist jedoch kein unüberwindbares Hindernis auf dem Weg zur Entwicklung der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln. Eher im Gegenteil, durch Selbstorganisation, die gerade für diesen Bereich bestens geeignet ist, kann man bei einer angemessenen Kommunikation erforderliche Ergebnisse erzielen. Eine der wichtigen Voraussetzungen wäre die Etablierung des selbstverwalteten Nationalen Rates für Entwicklung der Sicherheits- und Qualitätsinfrastruktur für ukrainische Lebensmittelprodukte, dem Vertreter sämtlicher Stakeholder angehören würden. Diese Institution sollte sich mit der Durchführung von Informations- und Bildungsmaßnahmen, der fachlichen Ausbildung und Schulung sowie der Gewährleistung der Kommunikation zwischen staatlichen Stellen und maßgeblichen internationalen Organisationen befassen.

Selbstorganisation von Medien, Bildungseinrichtungen und Bildungsexperten könnte auch zielführend sein. In der Medienszene könnte man z.B. für die Gründung eines „DCFTA-Fanclubs“ werben, dem maßgebliche Fachmedien im Bereich der Landwirtschaft und der Lebensmittel (u.a. The Ukrainian Farmer, Agro-Market, Propozycja (Angebot), AgroPortal.ua) sowie der europäischen Integration (Ukrajinska Prawda) beitreten könnten). Im Bereich der Bildung wäre die Einrichtung einer spezialisierten Web-Plattform zu empfehlen, in die Informationen über sämtliche Bildungsstätten und Lehrgänge (Schulungen) (einschließlich ausländischer) im Bereich der Normung und der Zertifizierung eingestellt werden könnten.

In der Kriegszeit sehen sich Medien und Bildungseinrichtungen gezwungen, ihre Konzepte neu zu prüfen und den Stand auf dem Markt neu zu bewerten. Daher öffnet sich „das Fenster der Möglichkeiten“ für die Entstehung von neuen modernen und innovativen Informations- und Bildungssystemen.

Infografik zu Richtungsweisern im Bereich Informiertheit und Bildung



Der zentrale Richtungsweiser: beschleunigte Entwicklung der branchenbezogenen Selbstorganisation durch Bildung von inklusiven selbstverwalteten Infrastruktureinrichtungen.

Rolle des Staats

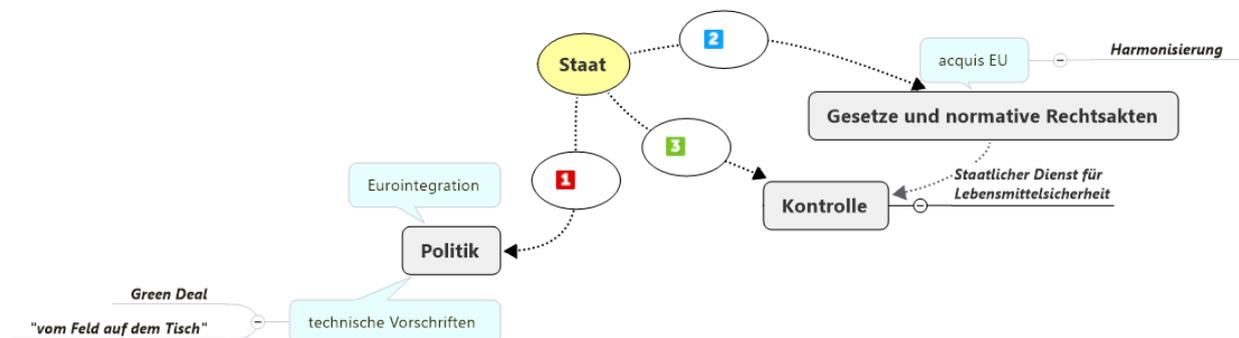
Die Rolle des Staats in der Entwicklung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln bleibt umstritten. Einerseits wird von der Öffentlichkeit eine stärkere staatliche Regulierung gefordert, andererseits aber von der Privatwirtschaft immer wieder versucht, den Staat von Marktprozessen möglichst auf Distanz zu halten. Zugleich werden in der Ukraine ab dem Anfang der 90-er Jahre regelmäßig Gesetze verabschiedet, die Spielregeln für privaten Sektor vorgeben. Nun gilt es, Bereiche der Politik und der Gesetzgebung klar abzugrenzen und staatliche sowie zivilgesellschaftliche Kompetenzen deutlich zu definieren.

Die Aufgabe des Staats besteht darin, nationale Politik zu gestalten, die den Interessen sämtlicher Bevölkerungskreise und der Privatwirtschaft Rechnung trägt. Die Umsetzung der Staatspolitik erfolgt ausschließlich durch Rechtssetzung. Die Politik muss offen und inklusiv gestaltet werden.

Die Staatspolitik im Bereich der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln sollte im Kontext der Politik der europäischen Integration und an der Schnittstelle der Politik im Bereich der technischen Vorschriften und des European Green Deal im Sinn des Konzepts „vom Feld auf den Tisch“ ausgearbeitet werden. Der Bereich der technischen Vorschriften muss in Gesetzen und normativen Rechtsakten implementiert werden, die dem rechtlichen Besitzstand der EU (acquis communautaire) angepasst sind und staatlicher Kontrolle innerhalb des Landes und an seinen Grenzen unterliegen. Der Bereich der Normung und der Zertifizierung sollte in der Politik der Gestaltung der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln

seinen Ausdruck finden und von der staatlichen gesetzlichen sowie normativen Regelung ausgeschlossen sein.

Infografik zu Richtungsweisern betreffend Rolle des Staats



Der zentrale Richtungsweiser: alle drei Komponenten der staatlichen Verwaltung müssen aktiviert und aufeinander abgestimmt werden.

Gesetzes- und Regelwerk

Der Bereich der Lebensmittelsicherheit bleibt außerhalb des Geltungsbereichs sämtlicher grundlegender Gesetze im Bereich der technischen Regulierung und des Verbraucherschutzes, und zwar der Gesetze „Über technische Vorschriften und Konformitätsbewertung“, „Über die Standardisierung“, „Über den Verbraucherschutz“. Die gesetzliche und normative Regelung ist in diesem Fall branchenspezifischen Gesetzen und Durchführungsbestimmungen vorbehalten.****

Die Gesamtheit von diesen Gesetzen und normativen Akten muss mit dem Gesetz „Über Verbraucherschutz“ und mit dem Besitzstand des gültigen EU-Rechts - *acquis EU* - harmonisiert werden.

Grundsätzlich sind das Gesetz „Über technische Vorschriften und Konformitätsbewertung“ und schon gar das Gesetz „Über die Standardisierung“ nicht nötig, denn alle einschlägigen Normen sind im TBT-Übereinkommen enthalten (Anhang 1²⁷ zum TBT-Übereinkommen), das in nationale Rechtsvorschriften aufgenommen wurde. Und das Gesetz „Über die Standardisierung“ weist überhaupt keinen Gegenstand der Regulierung auf, denn Normen sind keine staatlichen Dokumente und ihre Einhaltung ist freiwillig.

Das wichtigste Gesetz im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität ist das Gesetz „Über Grundprinzipien und Anforderungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität“. Es ist bereits den Verordnungen (EG) Nr. 178/2002 (EG) Nr. 852/2004 und (EG) Nr. 853/2004 angepasst worden. Ein weiteres grundlegendes Gesetz ist das Gesetz „Über die Lebensmittelinformation für Verbraucher“, das der Verordnung (EG) Nr. 1169/2011 angeglichen wurde.

Der Bereich der staatlichen Kontrolle der Lebensmittelsicherheit ist gegenwärtig durch zwei Gesetze „Über Grundlagen der staatlichen Kontrolle (Aufsicht) im Bereich der

²⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_008#n176

wirtschaftlichen Tätigkeit“ und „Über die staatliche Kontrolle über die Einhaltung von Rechtsvorschriften im Bereich Lebensmittel, Futter, tierische Nebenprodukte, Tiergesundheit und Tierschutz“ geregelt. Beide Gesetze sind mit EU-Vorschriften im hinreichenden Maß harmonisiert. Jedoch werden von Mitgliedern des nationalen Parlaments und der Regierung immer wieder Versuche unternommen, den bereits erreichten Stand der rechtlichen Angleichung zu nivellieren.

Die Angleichung der nationalen Gesetze an den Besitzstand des gültigen EU-Rechts - acquis EU - muss sowohl in der Struktur des nationalen Gesetzes- und Regelwerks, als auch in der Struktur der einzelnen Gesetze und normativen Akte erzielt werden. Einerseits muss dringend ein besonderes Format für Dokumente eingeführt werden, mit denen die Politik (Entwicklungsstrategie) bestimmt wird, andererseits muss die Gesamtheit der Gesetze und normativen Akte (Informationsdatenbank: Gesetze und normative Rechtsakte der Werchowna Rada) um das Massiv nichtstaatlicher normativer Akte (nationaler Normenbestand) ergänzt werden. Ein Gesetz und ein normativer Akt sollte eine Präambel enthalten, in der Voraussetzungen für seine Annahme, der jeweilige Regelungsbereich und Haftungsmaßnahmen bei Verstößen gegen die Vorschriften des jeweiligen Aktes dargelegt werden sollten. Das entspricht der klassischen Struktur einer Rechtsvorschrift.

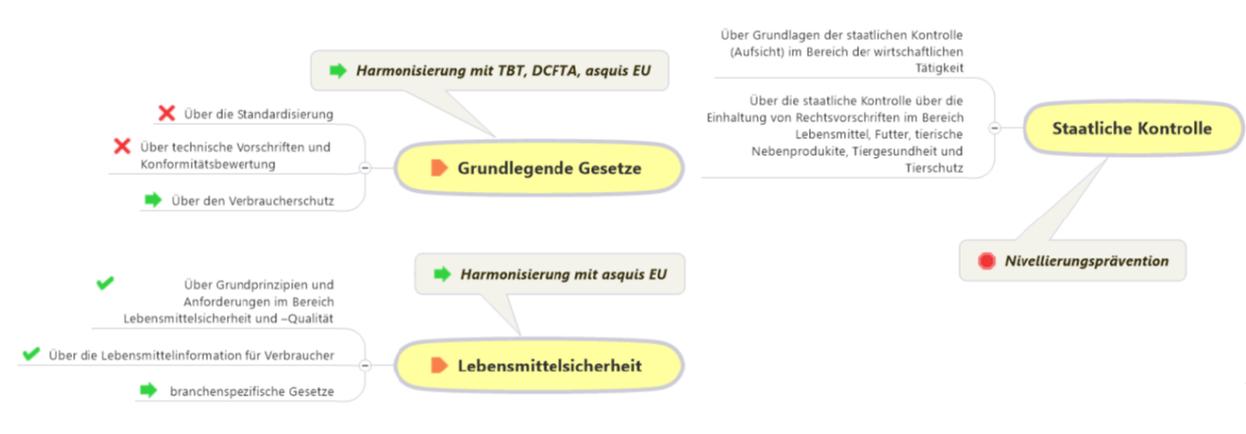
**** Ausführlicher über das Gesetzes- und Regelwerk im Bereich der Lebensmittelsicherheit und -qualität siehe „Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine (analytischer Bericht über den aktuellen Stand und den Verbesserungsbedarf) und die Bibliothek des Trainernetzwerks „Kompetenz bekämpft Korruption“²⁸

Infografik zu Richtungsweisern für Reformierung des Gesetzes- und Regelwerks

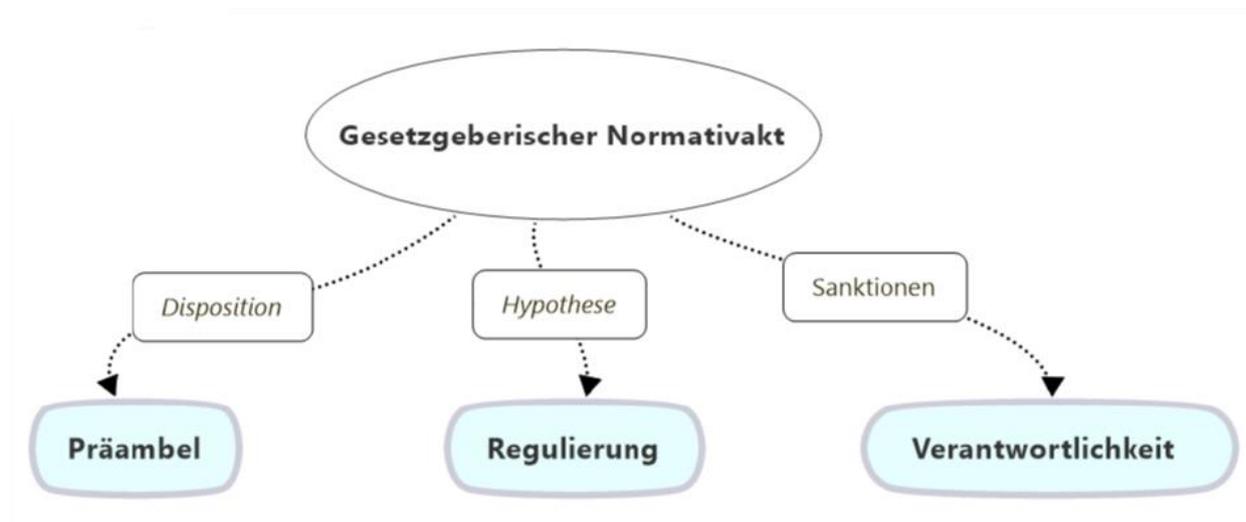


²⁸ <https://www.kdk.net.ua/бібліотека>

Infografik zu Richtungsweisern betreffend Änderungen im geltenden Recht



Infografik zu Richtungsweisern für Harmonisierung der Struktur von Gesetzen und normativen Akten



Der zentrale Richtungsweiser: umfassende Harmonisierung des ukrainischen Rechts mit etablierten Praktiken der Rechtsschöpfung, den durch die Ukraine ratifizierten internationalen Verträgen und dem gültigen EU-Recht - acquis EU.

7 WEITERE SCHRITTE

Das Ziel der Ausarbeitung einer Roadmap für die Entwicklung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine besteht darin, ein Dokument im Rahmen der branchenbezogenen Politik zu schaffen, in dem der Öffentlichkeit eine zentrale Bedeutung beigemessen wird und das von ihr akzeptiert, mitgetragen und umgesetzt wird.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden in diesem Dokument entscheidende (richtungsweisende) Maßnahmen aufgeführt, die ihrerseits auf der Defizitanalyse der nationalen Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln und deren gesetzlichen und normativen Regelung aufbauen, die im früheren Papier „Infrastruktur

für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine (analytischer Bericht über den aktuellen Stand und den Verbesserungsbedarf)“ aufbauen, der im Rahmen des Maßnahmenplans des Projekts „Agrarpolitischer Dialog“ zum Schwerpunkt „Entwicklung eines Konzepts und eines Maßnahmenplans für Implementierung europäischer Erfahrungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit in der Ukraine (vor dem Hintergrund des Green Deal und des DCFTA) erstellt wurde.

Folgende weitere Schritte werden vorgeschlagen:

- 1) **internationale Erfahrungen auszuwerten**, partnerschaftliche Kontakte auf der EU-Ebene mit dem Ziel Präzisierung und Konkretisierung des vorgelegten Fahrplans herzustellen
- 2) **eine Reihe von Maßnahmen für ukrainische Stakeholder durchzuführen**, um diesen Fahrplan zu erörtern und sich mit ihm auseinanderzusetzen
- 3) **den Fahrplan** mit Berücksichtigung der Stakeholder-Meinungen **nachzubearbeiten**
- 4) **die Umsetzung** des Fahrplans **zu organisieren** und dessen Flankierung durch das Autorenteam im Format von Pilotprojekten in folgenden Bereichen sicherzustellen:
 - Einrichtung der **Web-Plattform für internationale Normen** mit Teilabschnitten: globale internationale Normen, private Normen und Konformitätsbewertungsstellen
 - **weitere Reformierung des UkrNDNZ** in Richtung Übergabe von Funktionen der Ausarbeitung, Annahme und Verwendung von Normen und der einschlägigen technischen Komitees an privatwirtschaftliche Fachverbände, Industrie- und Handelskammer, Bildungs- und Forschungseinrichtungen und andere zivilgesellschaftliche Institutionen, die an der Ausarbeitung von Normen interessiert sind und über Sachverstand im jeweiligen Bereich verfügen
 - Entwicklung **einer Infrastruktur für Information und Bildung** der Privatwirtschaft und der Gesellschaft über die Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine (Nationaler Rat für Entwicklung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln, DCFTA-Fanclub, Web-Bildungsplattform)
 - Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Problem **des Funktionsausgleichs der staatlichen Verwaltungsstellen** im Bereich der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln
 - Unterstützung der **Entwicklung des Gesetzes- und Regelwerks** der Ukraine gemäß bewährten Praktiken der Rechtsetzung, den durch die Ukraine ratifizierten internationalen Verträgen und der acquis EU.