

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 01/2017

beim Institut für Wirtschaftsforschung und politische Beratung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR-
UND ERNÄHRUNGSPOLITIK

Die Implementierung der EU- Gesetzgebung im Agrarsektor der Ukraine: Verpflichtungen und erreichte Ergebnisse

Autorin

Julia Ogarenko

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew

Tel. +38044/ 2356327

info@apd-ukraine.de

www.apd-ukraine.de

Im Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine sind 59 Richtlinien und Verordnungen der EU im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklungen der ländlichen Gebiete genannt, die in die nationale Gesetzgebung der Ukraine implementiert werden sollen. Darüber hinaus ist eine Reihe von technischen Vorschriften über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen in der nationalen Gesetzgebung umzusetzen.

Obwohl das Assoziierungsabkommen keine Fristangaben enthält, verpflichtete sich die ukrainische Regierung, die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die EU Regelungen bis 2017 umzusetzen.

Die Pläne der Umsetzung der EU, die durch das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine erarbeitet wurden, sind eine gute Grundlage für die Annäherung der nationalen Gesetzgebung an die der EU. Trotzdem hat die Werchowna Rada bis 2017 nur wenige Gesetze verabschiedet, die explizit der Annäherung der Gesetzgebung dienen.

Bestimmungen des Assoziierungsabkommens

Die Bestimmungen über die Annäherung der nationalen Gesetzgebung im Agrarsektor (inkl. der Fischwirtschaft) an die Gesetzgebung der EU ist im Abschnitt V (wirtschaftliche und sektorale Zusammenarbeit) Kapitel 17-18 dargelegt. In Artikel 403 des Assoziierungsabkommens wurde vereinbart: *"Die Vertragsparteien arbeiten bei der Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums zusammen, insbesondere durch schrittweise Annäherung der Politik und der Rechtsvorschriften"*. Weiter heißt es im Artikel 405: *"[...] unterstützen die Vertragsparteien [...] die schrittweise Annäherung an die einschlägigen und insbesondere die in Anhang XXXVIII aufgeführten Rechtsvorschriften und Regulierungsnormen der EU."* Im Anhang XXXVIII sind 59 Richtlinien mit folgenden Schwerpunkten angegeben:

- **Qualitätssicherung** (7 Verordnungen über den Schutz von geografischen Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und Produkti-

onsmethoden für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, über die gemeinsame Marktorganisation für Wein und die Kontrollen des Weinsektors);

- **ökologischer Landbau** (3 Verordnungen über die Regeln der Produktion, der Kennzeichnung und der Einfuhren von ökologischen/biologischen Erzeugnisse);
- **genetisch veränderte Kulturen** (1 Empfehlung über die Strategien und Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen);
- **Biodiversität** (1 Verordnung zur Erarbeitung eines Gemeinschaftsprogramms zur Erhaltung, Charakterisierung, Sammlung und Nutzung genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft);
- **Vermarktungsnormen für Pflanzen, Saatgut, pflanzliche Erzeugnisse, Früchte und Gemüse** (33 Richtlinien und Verordnungen, in denen die Regeln für den Handel und die Zertifizierung von bestimmten Produkten sowie für die Organisation des Marktes festgelegt werden);
- **Vermarktungsnormen für lebende Tiere und tierische Erzeugnisse** (14 Richtlinien und Verordnungen, in denen die Standards für den Handel mit bestimmten tierischen Erzeugnissen sowie für die Organisation der Märkte festgelegt werden).

Im Kapitel 18 sind die Bestimmungen über bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Fischerei zur Sicherung der Verwaltung und nachhaltigen Bewahrung von aquatischen Ressourcen dargelegt.

Die Gesetzgebung der EU über die Sicherheit von Lebensmitteln sowie die sanitären und phytosanitären Verwaltungsaufgaben umfasst umfangreiche Regelungen. Im Abschnitt IV Kapitel 4 (Handel und Handelsfragen) sind diese nicht aufgezählt, aber im Anhang 5 heißt es, dass die Ukraine eine umfassende Strategie der Umsetzung der entsprechenden Gesetzgebung entwickeln wird. Zwar ist die Ukraine Mitglied der WHO und einer Reihe von völkerrechtlichen Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Aufgaben und viele internationale

Standards wurden bereits implementiert¹. Trotzdem müssen viele spezifische EU-Regelungen noch umgesetzt werden.

Im Assoziierungsabkommen sind genaue Fristen der Vollendung der Annäherung der Gesetzgebung nicht angegeben. Unter anderem heißt es im Anhang XXXVIII, dass die aufgezählten Rechtsvorschriften der EU *"bilden den rechtlichen Bezugsrahmen sofern eine schrittweise Annäherung der Rechtsvorschriften in einem bestimmten Bereich oder zu einem bestimmten Erzeugnis von der Ukraine in Betracht gezogen wird"*. Im folgenden Abschnitt wird die rechtliche Grundlage zur Implementierung der EU-Gesetzgebung im Agrarsektor der Ukraine behandelt.

Nationale Strategien der Implementierung der EU-Gesetzgebung

Ein Maßnahmenplan zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens wurde durch das Ministerkabinett² am 17. September 2014 verabschiedet. In diesem Plan ist die Verteilung der Kompetenzen zwischen verschiedenen Einrichtungen festgelegt; weiterhin werden die EU-Partner für bestimmte Fragen definiert und die zu ergreifenden Maßnahmen aufgeführt. Obwohl das Assoziierungsabkommen keine Fristen enthält, verpflichtete sich die ukrainische Regierung, die Annäherung der nationalen Gesetzgebung an die der EU bis 2017 zu erledigen. Alle zuständigen Behörden sollten die Umsetzungspläne für Richtlinien und Verordnungen der EU bis zum 1. November 2014 erarbeiten und einreichen. Das Regierungsbüro für europäische Integration ist für das Monitoring der Umsetzung des Maßnahmenplans zuständig.

Das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine (Agrarministerium) hat seinerseits detaillierte Umsetzungspläne für drei EU-Verordnungen erarbeitet, die am 26. November 2014 durch das Ministerkabinett verabschiedet wurden³. Mit diesen Plänen⁴ werden konkrete Maßnahmen, zuständige Behörden, Zeitrahmen und Effizienz-Indikatoren

der Umsetzung von folgenden EU-Regelungen festgelegt:

- Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates vom 29. April 2008 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein;
- Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebens- und Futtermitteln;
- Verordnung (EG) Nr. 555/2008 vom 27. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Wein hinsichtlich der Stützungsprogramme, des Handels mit Drittländern, des Produktionspotenzials und der Kontrollen im Weinsektor.

Die Umsetzung anderer Rechtsvorschriften der EU wird durch die Verordnung des Agrarministeriums vom 19. Januar 2015 Nr. 15 "Über die Verabschiedung des Plans der Annäherung der Gesetzgebung der Ukraine an die Gesetzgebung der EU im Agrarsektor" geregelt⁵. Allgemein nimmt das Agrarministerium an der Umsetzung von 34 Maßnahmen des Maßnahmenplans teil (davon an 18 als die zuständige, leitende Behörde).

Außerdem hat das Ministerkabinett⁶ am 24. Februar 2016 eine Umfassende Strategie der Umsetzung des Abschnittes IV Kapitel IV (sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen) des Assoziierungsabkommens verabschiedet. In dieser Strategie sind mehr als 70 Gruppen von Maßnahmen zur Umsetzung von über 250 Verordnungen der EU im Laufe von 2016-2020 angegeben. Entsprechend den Festlegungen im Assoziierungsabkommen soll die Strategie zur ersten Sitzung des Unterausschusses für die Verwaltung von sanitären und phytosanitären Maßnahmen zur Beratung vorgelegt werden. Das Datum der Sitzung des Unterausschusses wird derzeit mit der Europäischen Kommission abgestimmt.

¹<http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/1.1%20Basic%20material%20ENG.pdf>

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>

³ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1144-2014-%D1%80>

⁴http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247981881

⁵ <http://minagro.gov.ua/uk/ministry?nid=15556>

⁶ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80/page>

Wichtige Erfolge bei der Annäherung der Gesetzgebung im Agrarsektor

Ein Überblick über die Gesetze und Verordnungen, die durch das Agrarministerium selbständig oder in Zusammenarbeit mit Abgeordneten der Werchowna Rada erarbeitet wurden, belegt, dass man sich vor allem auf Deregulierungsmaßnahmen konzentriert hat. Zahlreiche wichtige Gesetze mit dem Ziel der Annäherung an die EU-Gesetzgebung warten bereits seit einigen Jahren auf die Verabschiedung durch das Parlament. Nur wenige Gesetze, die weiter näher beschrieben werden, sind ausschließlich der Annäherung an die Gesetzgebung der EU gewidmet. Die hier folgende Vorstellung von Gesetzen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Grundlegende Vorschriften für die Qualitätssicherung und die Lebensmittelsicherheit, in Übereinstimmung mit EU-Bestimmungen, wurden bereits 2014 mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 1602-VII „Über Änderungen bestimmter Rechtsakte der Ukraine für Lebensmittel“⁷, vom 22. Juli 2014, sowie mit dem Gesetz Nr. 1648-VII „Über Änderungen bestimmter Rechtsakte der Ukraine zur Identifizierung und Registrierung von Tieren“⁸, vom 14. August 2014, eingeführt.

Das Gesetz Nr. 1602-VII spezifiziert die Terminologie und führte Vorschriften für die Errichtung einer umfassenden staatlichen Behörde zur Administration der Lebensmittelsicherheit und Produkt-rückverfolgbarkeit insbesondere zur Einführung eines Managementsystems für Lebensmittelsicherheit, basierend auf den HACCP⁹-Richtlinien. Das Gesetz ist seit dem 20. September 2015 in Kraft.

Das Gesetz Nr. 1648-VII führte entsprechend der EU-Gesetzgebung eine verpflichtende Identifizierung und Registrierung von Rindern, Schweinen, Pferden, Schafen und Ziegen ein. Diese Maßnahme half, die staatlichen sanitären und phytosanitären Kontrollen der Betriebe und die Rückverfolgbarkeit in der Tierproduktion, insbesondere bei auftretenden Tierkrankheiten sowie die Eindämmung von Epizootien, zu verbessern. Damit werden für die Verbraucher höhere Standards in der Lebensmittelsicherheit erreicht.

⁷ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-18/page>

⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1648-vii>

⁹ Hazard analysis and critical control points

Das Parlament hat im Jahr 2015 zwei weitere wichtige Gesetze verabschiedet. Das Gesetz Nr. 864-VIII "Über Änderung einiger Gesetze der Ukraine über die Anpassung der Gesetzgebung der Ukraine im Bereich der Saatzucht und Hortikultur an die europäischen und internationalen Vorschriften und Standards"¹⁰ vom 8. Dezember 2015 soll zur Implementierung der EU-Regelungen bei der Registrierung und Zertifizierung von Saatgut beitragen. Damit wurden Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Richtlinien und Verordnungen der EU über Saatgut und Pflanzenmaterial (im Anhang XXXVIII) geschaffen. Konkrete Durchführungsverordnungen müssen noch verabschiedet werden.

Das zweite Gesetz Nr. 287-VIII "Über tierische Nebenerzeugnisse, die nicht zum Konsum durch Menschen bestimmt sind"¹¹ vom 7. April 2015 legt wichtige Prinzipien und Prioritäten für eine ausgewogene staatliche Politik im Bereich der Produktion und Vermarktung von tierischen Nebenerzeugnissen fest. Damit sollen die Risiken für die Gesundheit von Menschen und Tieren in verschiedenen Phasen – von der Sammlung und Verarbeitung solcher Nebenerzeugnisse bis hin zu ihrer Verwendung – reduzieren. Mit diesem Gesetz wird die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die Verordnungen der EU Nr. 1069/2009 und Nr. 142/2011 sichergestellt. Das Gesetz soll zur Verbesserung der staatlichen Kontrollen in diesem Bereich sowie zur Vorbeugung von Infektionskrankheiten beitragen.

Weiterhin hat das Ministerkabinett der Ukraine 2015 das „Konzept über die Ländliche Entwicklung“¹² verabschiedet (Verordnung Nr. 995-p vom 23. September 2015). Ziel dieses Konzeptes ist die Schaffung notwendiger organisatorischer, rechtlicher und finanzieller Voraussetzungen für die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume. In diesem Konzept werden die Entwicklungsprioritäten der ländlichen Gebiete definiert und der Fokus von der Unterstützung des Agrarsektors auf die ländliche Entwicklung gerichtet. Das Konzept¹³ zielt u.a. auf die Annäherung an die entsprechende EU-Gesetzgebung ab.

¹⁰ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/864-19>

¹¹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287-19>

¹² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>

¹³ unter anderem (lat.)

Im Jahr 2016 verabschiedete das Ministerkabinett der Ukraine detaillierte Regelungen zur ökologischen Apikultur (Bienenhaltung) aus Rohmaterialien (Dekret Nr. 208 vom 23. März 2016), ökologische Produkte aus Materialien pflanzlichen Ursprungs (Dekret Nr. 587 vom 31. August 2016) und tierischen Ursprungs (Dekret Nr. 241 vom 30. März 2016), um die Entwicklung des heimischen Öko-Marktes zu fördern und eine weitere EU-Annäherung zu stimulieren. Des Weiteren verabschiedete das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine spezielle Anforderungen an Schokolade und Kakao-Produkte (Verordnung Nr. 157 vom 13. April 2016).

Ausblick

Eine Reihe von Gesetzesentwürfen, die sich hauptsächlich mit der EU-Annäherung befassen, sind bereits in den vergangenen Jahren erarbeitet und eingereicht worden. Eine Verabschiedung dieser Gesetzesentwürfe durch die Werchowna Rada wird für 2017 erwartet.

Der Gesetzesentwurf Nr. 0906 „Über die staatliche Kontrolle zur Prüfung der Übereinstimmung der Gesetzgebung für Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierwohl“¹⁴, wurde bereits 2014 eingebracht und soll nun, in der zweiten Lesung des Parlaments, verabschiedet werden. Dieser Gesetzesentwurf ist nicht nur aufgrund der Annäherung an die EU-Bestimmungen Nr. 854/2004, Nr. 882/2004, Nr. 669/2009 und die EU Richtlinie Nr. 97/78/EU bedeutsam, er verbessert auch die Rechtsvorschriften zum Schutz der menschlichen Gesundheit und stärkt die Rechte der Verbraucher.

Der Gesetzesentwurf Nr. 2845-1 „Über Futtermittel“¹⁵ (eingetragen am 27.05.2015) optimiert die Vorschriften bezüglich der Produktion, des Umganges, der Hygiene, der Bezeichnung und der Kenntlichmachung von Futtermitteln und regelt die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Marktteilnehmern. Der Gesetzesentwurf wurde im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen

der EU erarbeitet (z.B. Nr. 178/2002, Nr. 767/2009, Nr. 183/2005).

Zwei weitere wichtige Gesetze sollen ebenfalls 2017 verabschiedet werden, welche bereits in 2016 erarbeitet worden sind. Das erste ist der Gesetzesentwurf Nr. 4611 „Über die Anforderungen an Gegenstände und Materialien in Kontakt mit Lebensmitteln“¹⁶, zielt auf die Erstellung von gesetzlichen und organisatorischen Vorschriften beim Umgang mit Lebensmitteln zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit für Verbraucher.

Der zweite Gesetzesentwurf Nr. 4126-1 „Über Lebensmittelinformationen für Verbraucher“¹⁷, beschäftigt sich ebenfalls mit dem Schutzes von Verbraucherinteressen und der Gesundheit der Verbraucher sowie der Garantie der Rechte von Verbrauchern auf Informationen über Nahrungsmittel-inhalte bzw. -herstellungsverfahren. Dieser Gesetzesentwurf entspricht vollständig den Bestimmungen der EU.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass eine vollständige Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die Gesetzgebung der EU bis Ende 2017, wie sie im Maßnahmenplan der Regierung vorgesehen ist, im Agrarsektor kaum erreichbar erscheint.

Die schleppende Implementierung der EU-Gesetzgebung bedeutet für die ukrainischen Produzenten, aus Sicht des Zugangs zu den EU-Agrarmärkten, wirtschaftliche Einbußen. Daraus ergeben sich für die Regierung Verluste an Steuereinnahmen. Die Lebensmittelsicherheit bleibt in wichtigen Bereichen hinter den Standards der EU zurück.

Eine schnelle Angleichung der gesetzlichen Standards an die Regelungen der EU liegt daher im ureigenen Interesse der Ukraine.

¹⁴http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52373

¹⁵http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55372

¹⁶http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59002

¹⁷http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58324