

Gefördert durch:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 10/2012 (Oktober 2012)

AGRI-FOOD POLICY REVIEW

**Standards der
Lebensmittelsicherheit und
-qualität in der Ukraine:
Notwendigkeit eines
Durchbruchs**

Autor

Oleg Nivievskyi
nivievskyi@ier.kiev.ua

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)
Institut für Wirtschaftsforschung und politische
Beratung (IER)

Reytarska 8/5 A, 01034 Kiew
Tel. (+38044)235-7502, 278-6360

Das aktuelle System der Lebensmittelsicherheit und -qualität (LSQ) in der Ukraine, das weitgehend sowjetisch geprägt ist, sichert keine wirksame LSQ-Kontrolle für die Bevölkerung. Sie untergräbt eher das Exportpotenzial und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Ukraine in der Landwirtschaft und im Lebensmittelbereich wegen dem hohen Durchführungsaufwand. In jüngster Zeit hat die ukrainische Regierung einen umfassenden und fortschrittlichen Gesetzentwurf (Nr. 10495) vorgelegt mit der Zielstellung, die ukrainischen LSQ-Vorschriften zu modernisieren und sie die internationalen Praktiken anzupassen. Dies soll den Kontrollaufwand deutlich verringern und die Wirksamkeit der LSQ-Kontrolle erhöhen. Wir empfehlen eine schnelle Verabschiedung.

Das System der Sicherheits- und Qualitätskontrolle der Lebensmittel hat wichtige Folgen für den Gesundheitsschutz. Allerdings können LSQ-Vorschriften auch als Barrieren funktionieren, die Handel, Produktion und Innovationen behindern. Die möglichen negativen Auswirkungen solcher Barrieren auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit werden oft unterschätzt.

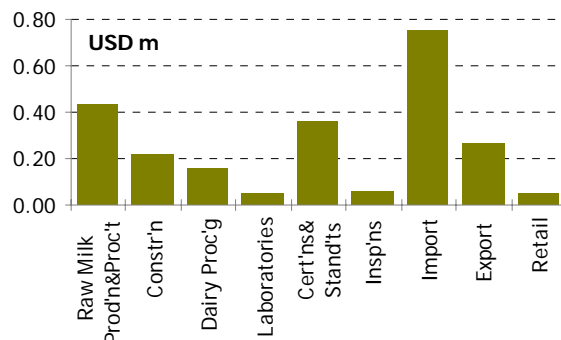
In der Ukraine gilt bisher ein veraltetes LSQ-System, das international nicht harmonisiert ist und den WTO-Standards nicht entspricht. Seine wichtigsten Merkmale sind:

- i) LSQ-Gesetzgebung ist fragmentiert und widersprüchlich;
- ii) LSQ-Standards und andere Anforderungen sind veraltet, zu präskriptiv, obligatorisch und produktorientiert; sie können zum Beispiel ein bestimmtes Rezept, eine Art der Technologien oder des verwendeten Materials vorschreiben;
- iii) Die LSQ-Kontrolle ist in verschiedenen Institutionen organisiert, die parallel kontrollieren. Ihnen fehlt eine angemessene Kommunikation oder Koordinierung. Daraus ergeben sich Überschneidungen in den Kompetenzen, unnötige Inspektionen und insgesamt eine ineffiziente LSQ-Kontrolle.
- iv) LSQ-Kontrolle basiert hauptsächlich auf dem 'End-of-Pipe'-Prinzip, wobei umfassende Probenentnahmen, obligatorische Zertifizierung und häufige Inspektionen vor Ort, anstelle einer umfassenden, stabilen und risikobasierten Kontrolle während des gesamten Produktionsprozesses (wie z.B. HACCP – hazard analysis and critical control points), implementiert sind;
- v) Prüflaboratorien entsprechen zum größten Teil nicht den Anforderungen der EU und anderer Industrieländer;
- vi) Es fehlt ein gut funktionierendes System der Rückverfolgung zur Ermöglichung schneller Rücknahme von unsicheren Produkten, der Identifizierung und der Bestrafung von Produzenten wegen festgestellter LSQ-Verletzungen.

Solch ein starres, veraltetes und zu komplexes LS-System in der Ukraine verursacht erhebliche Durchführungsaufwand für die Wirtschaft. Zum Beispiel betragen die LSQ-Durchführungskosten für eine typische exportorientierte Versorgungskette der Milchprodukte in der Ukraine im Jahr 2010 nach der Einschätzung von IFC bis zu 2,24 Mio. USD (s. Abbildung 1). Da es ungefähr 17 bis 22 solcher Ketten in der Ukraine gibt, beträgt die Summe 38-49 Mio. USD, was einem „zusätzlichem“ Steuerkommen von 9% auf die ukrainischen Milchexporte im Jahr 2010 entsprechen würde!

Das gefährdet das Exportpotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Erfahrungen der fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben jedoch gezeigt, dass ein notwendiges und angemessenes Niveau der Lebensmittelsicherheit ohne einschränkende, unflexible und administrative Prozesse erreicht werden kann.

Abbildung 1: Durchführungskosten für Lebensmittelsicherheit in verschiedenen Phasen einer typischen Versorgungskette „Milchprodukte in der Ukraine“



Quelle: IFC. Hinweis: eine typische Versorgungskette „Milchprodukte“ umfasst 12.000 Haushalte und 1200 Milchsammelstellen; 2-3 kommerzielle Betriebe mit über 1000 Kühen; einen Milchverarbeiter mit: 1-3 Verarbeitungslinien (von 1/3 Kapazität) und 1 Laboratorium, 10-13 Arten von Milchprodukten, 12 Kontrollen pro Jahr, 60% importierte Ausstattung, durchschnittlich 47 t Exporte von Milchprodukten pro Monat.

Abbildung 1 zeigt, dass die Einfuhr von Rohstoffen, Anlagen und Endprodukten, die Rohmilchproduktion und -beschaffung, die Milchverarbeitung und sogar die Exporte von Milchprodukten die am stärksten regulierten Prozessstufen der Wertschöpfungskette in der Milchbranche sind. Von 2,24 Mio. USD des gesamten LSQ-Durchführungsaufwandes machen die Personalkosten den Hauptanteil aus (49%). Weitere Arten von Kosten (einschließlich Beratung, Anschaffungskosten und inoffizielle Zahlungen) betragen 29%, dagegen die offiziellen Gebühren nur 22%. Das ist eine "versteckte" Belastung durch die LSQ-Kontrolle, die nicht unbedingt zu den offiziellen Einnahmen und zur Verbesserung der LSQ im Land beiträgt.

Vor kurzem verfasste die ukrainische Regierung einen umfassenden und fortschrittlichen Vorschlag zur Modernisierung der ukrainischen LSQ-Vorschriften und ihrer weiteren Harmonisierung mit den bestehenden internationalen Praktiken. Mit dem Gesetzentwurf Nr. 10495 wird u.a. vorgeschlagen: i) eine einzige Behörde, die für die LSQ-Kontrolle zuständig ist (der Staatliche Veterinär- und Pflanzenschutzdienst); ii) die verbindliche Einführung von HACCP sowie dem System der Rückverfolgung und der Rücknahme der Lebensmittel vom Markt; iii) Vereinfachung und Modernisierung der Anforderungen in Bezug auf Produktionshygiene, Registrierungs- und Genehmigungsverfahren, staatliche Kontrollverfahren, Beschriftung usw. Der Gesetzentwurf wird voraussichtlich den LSQ-Durchführungsaufwand deutlich verringern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produzenten fördern. Darüber hinaus soll er die Wirksamkeit des LSQ-Kontrollsystems erhöhen. Aus unserer Sicht sollte der Gesetzentwurf möglichst schnelle vom Parlament verabschiedet und vom n Präsidenten unterzeichnet.