

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

Коментарі до аграрних законодавчих ініціатив

APD/KAG/01/2017

Коментар щодо зареєстрованого законо- проекту № 5448 «Загальні принципи та вимоги до органічної продукції, регулю- вання та маркування органічних продук- тів харчування» Міністерства аграрної по- літики і продовольства України

Дипл. агр. інж. Крістіан Новак

Київ, лютий 2017

Про проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (APD)

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2018р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг, Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл. Реципієнтом проекту виступає Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Києві. При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проект має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проект має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



www.apd-ukraine.de

Автор

Дипл. агр. інж. Крістіан Новак

christian.novak@web.de

ЗМІСТ

1. Вступ	4
2. Європейська та німецька правова база в цій галузі	5
3. Коментар щодо до українського проекту закону	7

1. Вступ

9 січня 2014 р. було подано на розгляд проект Закону № 425-VII "Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини ". Закон визначає правові та економічні засади органічного виробництва, регулює процес переробки органічної сировини та органічних продуктів. Він покликаний забезпечити належне функціонування ринку органічних продуктів і визначити необхідні контрольні та наглядові заходи в цій галузі. Досі цей закон не було введено в дію відповідними підзаконними актами. Питання щодо відповідності постанові ЄС залишаються невирішеними.

У серпні 2016 р. Міністерство аграрної політики і продовольства України повідомило, що проект Закону про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції був переданий на розгляд українському парламенту (Верховній Раді). Проект Закону «про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» був зареєстрований в парламенті під номером 5448.

Таким чином, цей базовий законопроект під номером 5448 необхідно порівняти і прокоментувати стосовно його відповідності правовим рамковим умовам Європейського Союзу, зокрема, у порівнянні із законами та правилами, які діють в Німеччині. Наступні твердження стосуються проекту українського базового законопроект про органічне землеробство, який доступний автору (який виступає в якості короткострокового експерта) в англomовній версії.

2. ЄВРОПЕЙСЬКА ТА НІМЕЦЬКА ПРАВОВА БАЗА В ЦІЙ ГАЛУЗІ

В Європі органічне сільське господарство підпорядковано Основному Регламенту (ЄС) № 834/2007, його підзаконним актам № 889/2008 (ЄС) та № 1235/2008 (ЄС), а також його поправкам та доповненням (у 2008 і 2011 рр.). Кілька держав-членів прийняли додаткові національні закони для введення в дію вищевказаних принципів органічного сільського господарства ЄС.

Першу постанову Європейського Союзу щодо органічного сільського господарства було прийнято в 1991 р., приймаючи до уваги той факт, що харчові продукти, вироблені в якості органічних продуктів, відтоді більше продавалися не лише безпосередньо на фермерських ринках, тепер їх можна було знайти й на полицях супермаркетів. Визначення правової бази в значній мірі сприяло збільшенню споживчої довіри та позитивному розвитку ринку.

Постанова ЄС щодо органічного сільського господарства має на меті охопити всі аспекти, які є важливими для дотримання принципів органічного землеробства та збереження органічних продуктів. Було поінформовано відповідні сторони (виробників, переробників, торговців, перевізників, експортерів, імпортерів, органи сертифікації та перевірки, контролюючі органи, національні компетентні органи, частково також органи акредитації, виробників транспортних засобів, постачальників послуг, треті країни, що експортують ці продукти, Європейську Комісію, Раду міністрів Європейського Союзу та Європейський парламент), а також пояснено їхні індивідуальні ролі і/або відповідальність щодо органічного виробництва, переробки, маркетингу, транспортування та поширення продукції.

Кожна ланка усього цілісного процесу визначена:

- 1 законодавчий розвиток і адаптація Європейською Комісією, Радою, Парламентом і державами-членами;
- 2 контроль, перевірки, сертифікація, виданням сертифікатів (сертифікатів на органічну продукцію), вилучення сертифікатів та відкликання сертифікації продукції еко-організацій органами сертифікації, перевіряючими або контролюючими органами; надання, контроль і вилучення дозволів для органів сертифікації або перевіряючих органів в окремих країнах-членах ЄС відповідними національними компетентними органами, або в третіх країнах Європейською Комісією;
- 3 акредитація органів сертифікації, затверджених в рамках ЄС і в третіх країнах шляхом акредитації органів відповідно до ISO 17065;
- 4 визнання і контроль третіх країн з еквівалентним органічним виробництвом та стандартами контролю або відкликання такого визнання з боку Європейської Комісії;
- 5 обмін інформацією між операторами, органами сертифікації або перевіряючими органами і структурами;
- 6 перехресні посилання на інші відповідні правила, наприклад, загальне регулювання контролю та маркування генетично модифікованих організмів (ГМО) та їх зворотнім зв'язком з системами сертифікації /контролю органічного виробництва;
- 7 глобальний контроль системи Європейською Комісією, Європейським судом аудиторів, а також Парламентом і Радою ЄС.

У Федеративній Республіці Німеччині управління, контроль, сертифікація, надання сертифікатів (сертифікатів органічного виробництва), вилучення діючих сертифікатів та вилучення сертифікатів для продукції для органічних операцій здійснюються приватними органами із сертифікації («Система А»). Затвердження, моніторинг та відкликання повноважень для

цих інспекційних органів знаходяться у віданні німецьких федеральних органів влади і, в зв'язку з чітким поділом завдань в рамках федеральної структури Німеччини, певних органів відповідних федеральних земель.

У наступній таблиці наведено установи, що беруть участь у виконанні положень Еко-постанови ЄС:

Адміністративний рівень	Законодавство	Установа
Європейський Союз	Базова Постанова (ЄС) № 834/2007; Реалізація Постанови (ЄС) № 889/2008 та (ЄС) № 1235/2008	Європейська Комісія Європейська Рада
Держава-член (тут: Федеральна Республіка Німеччина)	«Національний акт щодо реалізації правил Європейського Союзу в галузі органічного землеробства (Öko-Landbaugesetz - ÖLG)»; «Постанова про допуск перевіряючих органів відповідно до Öko-Landbaugesetz (ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung / ÖLG-KontrollStZulV)»	Федеральне міністерство продовольства і сільського господарства (BMEL); Федеральний інститут сільського господарства і продовольства (BLE)
Федеральна земля (напр.: Баварія)	«Декларація про виконання вимог законодавства в галузі органічного землеробства (Ref.: Z5-7670-1 / 125)»	Баварське Міністерство продовольства, сільського господарства та лісового господарства (StMELF); Баварський науково-дослідний центр сільського господарства (LfL)

Акредитація органів сертифікації /контролю/перевірки в Німеччині забезпечується німецьким акредитаційним органом "Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS)" відповідно до ISO 17065 та з посиланням на Постанову (ЄС) № 765/2008.

На приватному рівні асоціації виробників органічної продукції в Німеччині (наприклад, Деметер (Demeter), Біоланд (Bioland), Біокрайс (Biokreis), Натурланд (Naturland) і т.д.) розробили обов'язкові правила для екологічного сільськогосподарського виробництва задовго до прийняття Постанови ЄС з органічного виробництва в 1991 р. Їх нормативні акти в багатьох аспектах суворіші, ніж норми і правила Європейського Союзу щодо органічного виробництва, і на національному та міжнародному рівні розглядаються в якості стандартів високого рівня серед переробників та споживачів.

3. КОМЕНТАР ЩОДО ДО УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ

Сектор органічних продуктів харчування зростає по всьому світу. Попит на органічну сировину та перероблені органічні продукти харчування постійно зростає, особливо в країнах Північної Америки та Західної Європи, які продовжують наповнювати свій внутрішній розрив на ринку між виробництвом і попитом за рахунок імпорту органічних продуктів з третіх країн.

На цьому тлі введення нормативно-правової бази для органічного сільського господарства в Україні, як правило, розглядається як незамінний інструмент для успішного розвитку цього конкретного продовольчого сектору сільського господарства. Таким чином, український уряд також очікує, що прийняття даного проекту закону призведе до помітного стимулювання вітчизняного виробництва та маркетингу. В цьому полягає національний інтерес не лише для експорту органічних продуктів, а й для розвитку власного внутрішнього ринку органічних продуктів, зокрема, для створення доданої вартості в Україні та отримання незалежності від міжнародних ринкових коливань.

Що стосується гармонізації норм даного українського законопроекту з правилами Європейського Союзу, то доцільним є інтенсивний обмін експертами. Для прикладу тут можна згадати, що Міжнародна федерація органічного сільськогосподарського руху (IFOAM) забезпечує дію відповідної програми для розробки національного органічного стандарту і підтримки впровадження його в рамках «міжнародної родини органічних стандартів». Чим раніше відбудеться обмін, тим вищою є ймовірність майбутнього визнання в міжнародному контексті, наприклад, майбутніх угод про еквівалентність. Загалом варто уточнити, чи відповідає нормативно-правова база України своїй адміністративній структурі та фактичному існуючому державному потенціалу (наприклад, обмеженому кадровому складу).

Однак, нормативно-правова база в такому сегменті ринку, що розвивається, як ринок органічних продуктів харчування, схильна до певних ризиків, які варто прийняти до уваги в майбутньому:

- малим та середнім підприємствам загрожує виключення з такого ринку через високу плату за сертифікацію і непропорційні бюрократичні зусилля.
- надто суворі правила щодо обмежень, такі, як, наприклад, відсутність доцільної системи послаблення вимог до виробничих факторів, таких як насіння, перероблених інгредієнтів і т.д., які не доступні в якості органічних в Україні, що може перешкоджати розвитку певних виробничих і/або переробних напрямків та може призвести до втрати додатної вартості в країні.
- з іншого боку, недостатнє регулювання та /або недостатнє застосування нормативно-правової бази і, як наслідок, повторювані випадки контамінації органічних продуктів недозволеними речовинами може призвести до повної втрати довіри до всього підприємницького сектору.

Порівняння даного проекту закону з відповідними нормами органічних правил Європейського Союзу вказує на необхідність надання точних визначень. Неточність в правовій основі може призвести до значних ризиків, як описано вище.

Напр.: Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення

- визначення термінів «продукти харчування», «корми» та «розміщення на ринку», «аквакультура» та деяких інших термінів здається неповним або іще недостатнім

- досить докладні та точні визначення можна знайти в Постановах (ЄС) № 178/2002, № 1198/2006 та № 834/2007 тощо. Рекомендовано поправки / порівняння.

Напр.: Розділ II. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ СУБ'ЄКТІВ РИНКУ ОРГАНІЧНИХ ПРОДУКТІВ

Стаття 4. Права та обов'язки організаторів торгівлі

- використання термінів у галузі органічного виробництва зводиться до «односкладових слів» в даному проекті. Доцільним могло б бути відмовитися від такого обмеження, слідуючи визначенням Постанови ЄС (№ 834/2007, Розділ 4, Стаття 23).

Точні визначення повинні також максимально повно охоплювати усі галузі та аспекти сектору органічного сільського господарства, як рослинницьке, так і тваринницьке виробництво, а також галузі переробки та маркетингу.

Напр.: Розділ V. ОРГАНІЧНЕ ВИРОБНИЦТВО

Стаття 13. Сектори органічного виробництва

1. «Сектори органічного виробництва включають в себе: органічне виробництво сільськогосподарських культур (в тому розмноження насіння і рослин, а також збір диких рослин); органічне виробництво продукції тваринництва (в тому числі бджільництва); органічне виробництво грибів (в тому числі вирощування органічних дріжджів); органічні аквакультури; вирощування органічних морських водоростей; виробництво органічних продуктів харчування і кормів (в тому числі, органічне виноградарство)»

- Бажано уточнити в цьому розділі, що збір, обробка, упаковка, зберігання, транспортування, розподіл і збут є також секторами органічного виробництва (як описано, наприклад, в Постанові ЄС № 889/2008, Розділ 2).

Стаття 17. Вимоги до органічної продукції рослинництва

- детальніші вимоги можна знайти в Постанові (ЄС) № 834/2007, Розділ 3, Секція 2, Стаття 12. Рекомендовано поправки/порівняння.

Стаття 18. Вимоги до органічної продукції тваринництва

- детальніші вимоги можна знайти в Постанові (ЄС) № 834/2007, Розділ 3, Секція 2, Стаття 14. Рекомендовано поправки/порівняння.

Більш доцільним було б зазначати перелік дозволених речовин, який би постійно оновлювався, ніж перелік заборонених речовин. Про це вже вказано в розділі XI «Прикінцеві та перехідні положення» даного законопроекту. Проте бажано згадати іще раз про такий перелік в правилах реалізації постанов вище.

Напр.: Розділ V. ОРГАНІЧНЕ ВИРОБНИЦТВО

Стаття 14. Загальні вимоги до органічної продукції

"[...] 2. В органічному виробництві забороняється використовувати: [...] хімічно синтезовані речовини, в тому числі сільськогосподарські хімікати, пестициди, гормони, стимулятори росту і кормові добавки [...]."

Як зазначено в Постанові (ЄС) № 834/2007, більш доцільним є використання формулювань на зразок «синтетичні ... не можуть використовуватися; ... такі ... речовини можуть бути використані, лише якщо вони дозволені для використання в органічному виробництві».

Не менш важливою є чітка вказівка на державні органи, які повинні бути залучені до імплементації державного правового акту в галузі органічного землеробства. Чіткий розподіл відповідних обов'язків є необхідним. Слід контролювати випадки уникнення відповідальності в конкретних областях з метою забезпечення ефективності реалізації цих положень.

Напр.: Розділ IV. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА РЕГУЛЯЦІЇ ОРГАНІЧНОГО ВИРОБНИЦТВА, РОЗПОДІЛУ ТА МАРКУВАННЯ ОРГАНІЧНИХ ПРОДУКТІВ

Стаття 10, 11 та 12. Повноваження...

Доцільно наголосити на необхідності ефективної координації між уповноваженими компетентними органами. Крім того, було б корисно назвати конкретно задіяні організації в якості «органу влади, який акредитує органи сертифікації».

Крім того, повинна бути чітко визначена сфера дії майбутнього закону. Варто уточнити, чи буде закон в майбутньому також застосовувано для органічних підприємств в Україні, які виробляють продукцію тільки для європейського органічного ринку. Не рекомендується використовувати паралельні рамкові умови. Всі компанії повинні мати можливість вільного доступу до ринків як в Україні, так і за кордоном.

Напр.: Розділ VI. ПОШИРЕННЯ ТА МАРКУВАННЯ ОРГАНІЧНИХ ПРОДУКТІВ

Стаття 32. Вимоги до поширення органічних продуктів

Напр.: Розділ IX. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Стаття 36. Міжнародне співробітництво України в органічному виробництві, поширенні та маркуванні органічних продуктів

«Продукт, імпортований з третьої країни, також може бути розміщений на ринку співтовариства в якості органічного, за умови, що: (а) продукт був вироблений відповідно до правил виробництва, еквівалентних тим, які вказані в Розділах III і IV [...]»

- Тут варто уточнити, що органічний стандарт ЄС є еквівалентним, використання органічних матеріалів, вироблених в ЄС, дозволено, у відповідності з чинним законодавством.

Операції з переробки не повинні наштовхуватися на непосильні бар'єри при закупівлі недоступних в Україні інгредієнтів.

Напр.: РОЗДІЛ V. ОРГАНІЧНЕ ВИРОБНИЦТВО

Стаття 17. Вимоги до органічної продукції рослинництва

«1. Вимоги до органічної продукції рослинництва: [...] використання органічного насіння і посівного матеріалу [...]»

- Тут варто додати та вказати можливості для часткового пом'якшення. Див, напр., ЄС 889/2008, Розділ 2, Стаття 45.

Стаття 22. Винятки з вимог до органічної продукції

«[...]Якщо органічний компонент для виробництва продуктів харчування або виробництва кормів недоступний на ринку, сертифікаційний орган може надати одноразовий дозвіл на використання неорганічного інгредієнту (перехідного) на прохання виробника за умови, що це не заборонено безпосередньо цим Законом, і є документальне підтвердження необхідності використання цього інгредієнта. Проте частка неорганічних інгредієнтів у продукті не повинна перевищувати 5% без урахування частки води і солі [...]».*

- Варто уточнити, чи лише перехідні* інгредієнти допускаються до використання. Крім того, вочевидь, існує список заборонених речовин і речовин, які ще не були незазначені раніше. І врешті-решт, не ясно, чи використання більше 5% неорганічних матеріалів дозволено чи ні. Якщо не дозволено, слід зазначити, чи це обмеження є жорсткішим, ніж, наприклад, це передбачено органічним регулюванням ЄС в таких випадках.

* - інгредієнти вироблені на підприємствах, що знаходяться в процесі переходу від традиційного до органічного виробництва.

Зрештою, усі зацікавлені в такому процесі розробки та впровадження законодавства мають усвідомлювати, що введення в дію правової бази в цьому секторі і досягнення цілей майбутнього позитивного розвитку органічного ринку можливо лише за умови запровадження подальших супутніх політичних заходів.

Вирішальну роль для залучення та державної підтримки приватних інститутів та ініціатив у розвитку органічного сільського господарства в Україні відіграє розробка національної політичної стратегії. Досвід Німеччини показує, що такі заходи підтримки, як, наприклад, проведення органічних досліджень, передача знань у галузі органічного сільського господарства, органічний маркетинг і підвищення обізнаності в області органічного виробництва є важливим поштовхом для вітчизняного виробництва, переробки, збуту і розвитку попиту. Також можуть розглядатися/вирішуватися певні виклики, що стоять перед Україною, як-то функціонування різних виробничих структур (малих фермерських господарств та сільськогосподарських холдингів).

Прикладами так званих «планів органічних дій», як на федеральному/національному, так і на регіональному рівнях є «Федеральна програма органічного сільського господарства та інших форм сталого сільського господарства» у Федеральному інституті сільського господарства і продовольства (BLE) і Державна програма Баварського уряду «БіоРеджіо Байєрн2020» ("BioRegio Bayern 2020").

Таким чином, законодавча ініціатива Міністерства сільського господарства і продовольства України є дуже важливою враховуючи потреби і очікування органічного сектора. Це важливий крок у розвитку сектора. Проте ризики, згадані вище, не слід розглядати як незначні, їх варто взяти до уваги, наприклад, при продовженні обміну міжнародним досвідом.

Після перегляду і введення певних статей і визначень, що містяться в даному законопроекті та доповнення відсутніх розділів, ця нормативно-правова база відіграватиме центральну роль у ініціативі Міністерства сільського господарства і продовольства України та зможе бути стимулом зростання для органічного виробництва та органічного ринку.