

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer  
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 01/2016

beim Institut für Wirtschaftsforschung und politische Beratung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR-  
UND ERNÄHRUNGSPOLITIK

## Gefälschte Pestizide in der Ukraine: Status Quo und Initi- ativen zur Lösung des Prob- lems

### Autorin

Yuliya Ogarenko  
[ogarenko@apd-ukraine.de](mailto:ogarenko@apd-ukraine.de)

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)  
Reyterska 8/5 A, 01030 Kiew  
Tel. +38044/ 2356327  
[info@apd-ukraine.de](mailto:info@apd-ukraine.de)  
[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

**Der Handel und die Anwendung von gefälschten Pflanzenschutzmitteln gehören zu den zehn weltweit größten kriminellen Geschäften und stellen eine globale Gefahr dar. Die Anwendung gefälschter Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft birgt ein hohes Produktions- und Existenzrisiko in sich. Nicht-zertifizierte Pflanzenschutzmittel sowie die Weitergabe ihrer Erzeugnisse an die (End-)Verbraucher sind mit gravierenden Umweltfolgen verbunden. Die Ukraine zählt zu den Ländern mit dem größten Anteil an Fälschungen auf dem Markt für Pflanzenschutzprodukte.**

### Status quo

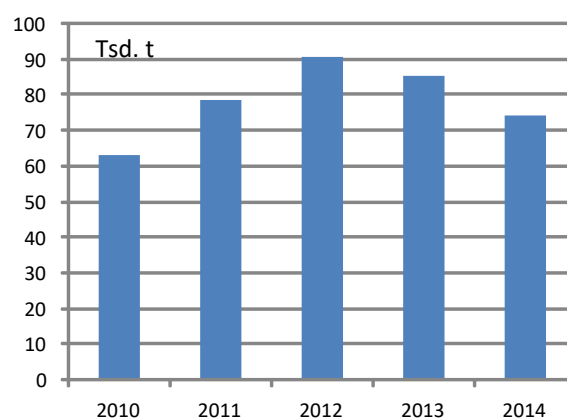
Einerseits helfen die Pestizide die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und die wachsende globale Nachfrage nach Lebensmitteln zu befriedigen. Auf der anderen Seite stellen sie bei Missachtung der Sicherheitsstandards ernsthafte Risiken für die Gesundheit von Landwirten, der Umwelt und der Endverbraucher der landwirtschaftlichen Produkte dar. Aus diesem Grund werden neue Pflanzenschutzmittel oft(sehr) strengen Untersuchungen unterzogen, bevor sie auf den Markt gelangen können. Verantwortliche Hersteller von Pflanzenschutzmitteln investieren erhebliche Summen in die Entwicklung und Erprobung von umwelt- und gesundheitsfreundlichen Produkten. Es wird eine Zunahme der weltweiten Nachfrage nach Pflanzenschutzmitteln erwartet, welche gemeinsam mit der Nachfrage nach Lebensmitteln wächst. Das Potenzial hoher Gewinnmargen auf dem Pflanzenschutzmittelmarkt, durch Umgehung legaler wirtschaftlicher Tätigkeiten und der damit eingesparten Kosten, schafft Anreize für verschiedene Arten von internationalen Verbrechen, welche mit der Herstellung von gefälschten Produkten und ihrem Handel sowie dem Schmuggel zusammenhängen.

In der Tat gehört der Handel mit gefälschten Pflanzenschutzmitteln zu den zehn profitabelsten Arten der organisierten Kriminalität<sup>1</sup>. Laut Europol setzt der Handel mit illegalen Pflanzenschutzmit-

teln jährlich<sup>2</sup> rund 4,4 Mrd. EUR um. Der Anteil an illegalen Pflanzenschutzmitteln auf dem Weltmarkt schätzt Europol auf bis zu 10 % (44 Mrd. EUR). Auch in der EU, wo die Rechtsprechung viel strikter als in der Ukraine vollzogen wird, ist der Handel mit gefälschten Pflanzenschutzmitteln immer noch ein ernstes Problem. In Nordosteuropa, wo kriminelle Netze für den illegalen Handel mit Pflanzenschutzmitteln außerordentlich gut entwickelt sind, könnte der Marktanteil an illegalen Pflanzenschutzmitteln zukünftig zu 25 % erreichen.

Laut Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine<sup>3</sup> überschreitet die Produktion an Pflanzenschutzmitteln im Inland kaum 6.000<sup>4</sup> t, während 80 bis 90 t der Pflanzenschutzmittel jährlich importiert werden (vgl. Abb. 1). Im Jahr 2014 wurden Pflanzenschutzmittel auf 14 Mio. ha (einschließlich 12,7 Mio. ha von Pestiziden) der landwirtschaftlichen Flächen verwendet. Dies entspricht einer Zunahme von 3,9 % gegenüber 2013<sup>5</sup>.

**Abbildung 1. Gesamtimport von Pflanzenschutzmitteln in die Ukraine**



Quelle: <http://comtrade.un.org>

In der Ukraine sind sowohl Original- als auch Ersatzprodukte auf dem Markt vertreten. Der Anteil der gefälschten Produkte wird auf mindestens 20 % (bis zu 70 % von Kleinpaketten im Einzelhandel) geschätzt. Nach Schätzungen der FAO beträgt der

<sup>1</sup> <http://www.osce.org/secretariat/192516?download=true>

<sup>2</sup> [https://croplife.org/wp-content/uploads/pdf\\_files/Europol-AC-Policy-Brief.pdf](https://croplife.org/wp-content/uploads/pdf_files/Europol-AC-Policy-Brief.pdf)

<sup>3</sup> <http://minagro.gov.ua/node/16015>

<sup>4</sup> Genauere Informationen zur Produktion sind nicht verfügbar, da einige Daten über die Herstellung von Insektiziden und Fungiziden als vertraulich gelten und in der nationalen Statistik geheim gehalten werden.

<sup>5</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Marktanteil von gefälschten Pflanzenschutzmitteln gemessen am Umsatz ca. 20 % - 25 % bzw. 200 Mio. USD<sup>6</sup>.

Die Maßstäbe der Entwicklung sind bedrohlich, da die gefälschten Pflanzenschutzmittel zahlreiche Risiken für die Umwelt und die Gesundheit der Menschen beherbergen. Im Gegensatz zu legalen Produkten, die zur Gewährleistung einer möglichst hohen Sicherheit der Landwirte und der Umwelt getestet werden, haben gefälschte Produkte in der Regel unbekannte chemische Zusammensetzungen und können die Gesundheit der Landwirte und der Verbraucher ernsthaft gefährden sowie den landwirtschaftlichen Ökosystemen wesentliche Schäden zuführen.

Darüber hinaus sind die geschätzten wirtschaftlichen Verluste der Regierung extrem hoch. Die wirtschaftlichen Verluste der Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten betragen ca. 15 bis 22 Mio. US-Dollar jährlich<sup>7</sup>. Dazu können Pflanzenschutzmittel von schlechter Qualität die Feldfrüchte erheblich schädigen und den Boden kontaminieren. Folglich werden die Erträge über mehrere Jahre negativ beeinflusst. Agrochemische Produzenten erleiden finanzielle und Reputationsverluste, da beliebte Warenzeichen der bekannten Unternehmen an Verpackungen gefälschter Pflanzenschutzmittel verwendet werden.

### **Gesetzlicher Rahmen**

Die Rechtsgrundlage der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ist in der Ukraine durch zwei Basisrechtsakte geregelt. Einerseits durch das Gesetz der Ukraine Nr. 86/95-BP "Über Pestizide und Agrochemikalien"<sup>8</sup> vom 02.03.1995. Andererseits durch das Gesetz der Ukraine Nr. 180-XIV "Über den Pflanzenschutz"<sup>9</sup> vom 14.10.1998, sowie durch die Verordnungen und Satzungen der betreffenden Behörden<sup>10</sup>.

Im ersten Gesetz werden die allgemeinen Begriffe definiert die mit der Anwendung von Pestiziden

und anderen Agrochemikalien den Anforderungen an die Produktion, der Staatsprüfung und Registrierung von Pflanzenschutzmitteln zusammenhängen. Die wirtschaftlichen Aktivitäten die mit dem Groß- und/oder Einzelhandel an Pflanzenschutzmitteln verbunden sind, erfordern eine verbindliche Lizenzierung. Das Gesetz enthält darüber hinaus Vorschriften zum sicheren Umgang mit Pflanzenschutzmitteln einschließlich des Transportes und der Lagerung. Im Gesetz Nr. 180-XIV werden die Grundprinzipien der staatlichen Politik auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes und der Aufgaben der zuständigen Behörden festgelegt.

Es können nur die Pflanzenschutzmittel beantragt werden, die in das staatliche Register von Pflanzenschutzmitteln und Agrochemikalien<sup>11</sup> eingetragen sind, das durch das Ministerium für Umwelt und Naturschätze der Ukraine genehmigt wird. Im Jahr 2015 sind etwa 4.000 Arten von Pflanzenschutzmitteln genehmigt worden, während 90 als sehr gefährlich gelten und durch das Ministerium für Gesundheit verboten wurden<sup>12</sup>. Die Verletzung von Rechtsnormen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Agrochemikalien hat zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Folgen.

Zudem ist die Ukraine dem Rotterdamer Abkommen, über den Handel mit gefährlichen Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln, beigetreten das seit 2002 zur nationalen Gesetzgebung gehört<sup>13</sup>.

Trotz einer entwickelten Gesetzgebung, über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln gibt es erhebliche Unterschiede<sup>14</sup> zwischen nationalen Rechtsvorschriften und dem internationalen Verhaltenskodex für den Vertrieb und die Anwendung von Pestiziden<sup>15</sup>, gemessen an den Bestimmungen der Richtlinie 2009/128 /EG, über den nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln<sup>16</sup> und der EU-Verordnung 284/2013, über das Inverkehrbringen

<sup>6</sup> <http://minagro.gov.ua/node/18754>

<sup>7</sup> <http://edis.ifas.ufl.edu/pdf/files/pi/pi21000.pdf>

<sup>8</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/86/95-%D0%B2%D1%80>

<sup>9</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/180-14/page>

<sup>10</sup> Zum Beispiel die Verordnung des Gesundheitsministeriums Nr. 1 "Über Transport, Lagerung und Verwendung von Pestiziden" vom 03.08.1998.

<sup>11</sup> <http://www.menr.gov.ua/control/control5>

<sup>12</sup> <http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/8.1.%20Basic%20material%20UKR.pdf>

<sup>13</sup> [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_a35](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_a35)

<sup>14</sup> <http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/8.1.%20Basic%20material%20UKR.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.fao.org/docrep/018/a0220e/a0220e00.pdf>

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0071:0086:en:PDF>

gen von Pflanzenschutzmitteln<sup>17</sup>. Aus bisher unbekanntem Gründen wurde die Richtlinie 2009/128/EG in das Assoziierungsabkommen mit der EU leider nicht integriert.

Nach Angaben der OSZE<sup>18</sup> gehören zu den wichtigsten Schwachstellen der Gesetzgebung, die den Handel mit gefälschten Pflanzenschutzmitteln in den EECCA-Ländern ermöglichen; eine sehr einfache vorübergehende (vorläufige) Registrierung, die auch für kommerzielle Chargen verwendet werden kann; höhere Zollsätze für fertige Produkte im Vergleich zu Bestandteilen sowie bestimmte Mängel im System der Kontrolle von Pflanzenschutzmitteln. Die Korruption wird als einer der Hauptgründe gesehen, welche die illegale Produktion von gefälschten Pflanzenschutzmitteln und den illegalen Handel mit ihnen ermöglicht.

### **Initiativen zur Lösung des Problems**

Bis vor kurzem wurden die Versuche, das Problem der gefälschten Pflanzenschutzmittel anzugehen, meist durch Projekte der technischen Unterstützung sowie durch agrochemische Produzenten, die ihre Verluste reduzieren wollten, unternommen. Im Jahr 2005 hat die Europäische Union ein Programm zur Bekämpfung der Anwendung von gefälschten Pflanzenschutzmitteln lanciert, welche die Informationstätigkeiten in neun Regionen der Ukraine einschloss. Die European Business Association (EBA) hat auch eine Informationskampagne zu Risiken der gefälschten und illegalen Pflanzenschutzmittel seit 2009 geführt.

Obwohl die Bemühungen der Wirtschaftsverbände zur Lösung des Problems wichtig und spürbar sind, ist das Problem so groß und komplex, dass die bloßen Informationskampagnen offensichtlich nicht ausreichen. Erforderlich sind gut konzipierte Gegenmaßnahmen, die die notwendigen Gesetzesänderungen, die Zusammenarbeit aller relevanten Behörden und vor allem ein effektives staatliches Kontrollsystem enthalten sollen.

Die OSZE hat gemeinsam mit der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) eine umfassende

Bekämpfungsmethodik<sup>19</sup> entwickelt die dazu beitragen könnte, das Ausmaß deutlich zu reduzieren. Der vorgeschlagene Ansatz umfasst eine Reihe von Maßnahmen in drei Stufen; Vorbeugung, Bereitschaft und Reaktion auf die bereits begangenen Straftaten. Unter anderem werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- ein transparentes und unabhängiges Registrierungssystem für Pflanzenschutzmittel;
- die Anwendung des Systems über Zollrisikoanalysen;
- die Entsorgung der veralteten Pflanzenschutzmittel und ihrer Rückstände sowie der Verpackung, die für die Herstellung von gefälschten Produkten (wieder-)verwendet werden kann;
- die ausreichende Kontrolle und Beschlagnahmung von gefälschten Produkten;
- die Einrichtung eines Sperrlagers für beschlagnahmte Pflanzenschutzmittel zur vorübergehenden Lagerung und Entsorgung entsprechend den Gerichtsurteilen;
- die Stärkung der Zusammenarbeit der nationalen Zollbehörden mit ihren Kollegen aus den Ländern, wo Pflanzenschutzmittel produziert werden;
- massive Aufklärungskampagnen für Landwirte und die Öffentlichkeit über die Gefahren von gefälschten Pflanzenschutzmitteln.

Im Oktober 2015 haben das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine, die FAO und relevante Unternehmen ein gemeinsames Projekt zur Bekämpfung des Verkaufs von gefälschten Pflanzenschutzmitteln initiiert<sup>20</sup>. Vor allem werden Änderungen der geltenden Gesetzgebung zur Beseitigung der Lücken bei der Kontrolle und der Registrierung von neuen Warenzeichen beabsichtigt. Außerdem wird ein Aufbau von Kapazitäten der Zollbehörden in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Veterinär- und Pflanzenschutzdienst stattfinden.

**Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Handel mit gefälschten Pflanzenschutzmitteln zahlreiche Risiken für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt, wirtschaftliche Verluste der Regierung und die Verluste der**

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:093:0085:0152:EN:PDF>

<sup>18</sup> <http://www.osce.org/secretariat/192516?download=true>

<sup>19</sup><http://www.osce.org/secretariat/192516?download=true>

<sup>20</sup> <http://minagro.gov.ua/node/18754>

**Hersteller von Originalmarken verursacht. Die Informationskampagnen von Wirtschaftsverbänden reichen nicht aus, um solch ein komplexes Problem anzugehen. Doch sollten die letzten Initiativen, die die Bemühungen von Behörden, Unternehmen und internationalen Organisationen vereinigen, die Ukraine auf dem Weg der Bekämpfung von gefälschten Pflanzenschutzmitteln unterstützen.**

**Aus der Perspektive der europäischen, insbesondere deutschen Erfahrungen in diesem Bereich, ist die Einrichtung eines wirksamen staatlichen Kontrollsystems eine der wichtigsten Maßnahmen zur Bekämpfung der Verwendung von gefälschten Pflanzenschutzmitteln und ihres Handels. In der Ukraine ist die Abschaffung der Korruption eine Voraussetzung für die effiziente Arbeit der staatlichen Kontroll- und Sanktionsregelungen.**