

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zasady higieny a przetwórstwo rzemieślnicze”

(2006/C 65/25)

W dniach 9-10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie: „Zasady higieny a przetwórstwo rzemieślnicze”.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 9 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Lutz RIBBE**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Nowe ustawodawstwo UE w zakresie higieny żywności <sup>(1)</sup>, które weszło w życie 20 maja 2004 r., ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumenta w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności poprzez wysiłki integrujące całą sieć produkcji i dystrybucji żywności „od producenta do konsumenta”. Ujednolicone zasady powinny ponadto zapewnić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1.2 Podstawowa zasada mówi, że przedsiębiorstwa sektora spożywczego ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo zdrowotne swoich produktów. Jego zapewnieniu ma służyć przestrzeganie podstawowych i specyficznych norm higieny, jak również zastosowanie zasad analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP <sup>(2)</sup>).

1.3 Na nowe ustawodawstwo w zakresie higieny żywności składa się **kilka rozporządzeń**:

- rozporządzenie (WE) 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego (tzw. rozporządzenie podstawowe),
- rozporządzenie (WE) 852/2004 w sprawie higieny artykułów spożywczych,
- rozporządzenie (WE) 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego,
- rozporządzenie (WE) 854/2004 dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi,
- rozporządzenie (WE) 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz
- rozporządzenie w sprawie kryteriów mikrobiologicznych (wniosek w przygotowaniu).

1.4 Dla zapewnienia możliwie jednolitego stosowania rozporządzeń (WE) nr 852/2004 i 853/2003, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (SANCO) opracowała następujące wytyczne. Są one zaleceniami skierowanymi bezpośrednio do przedsiębiorstw branży spożywczej oraz do władz lokalnych:

- wytyczne w sprawie stosowania niektórych przepisów rozporządzenia nr 852/2004, SANCO/1513/2005 REV.1 z dnia 8 września 2005 r.,
- wytyczne w sprawie stosowania niektórych przepisów rozporządzenia nr 853/2004, SANCO/1514/2005 REV. 1 z dnia 8 września 2005 r.,
- wytyczne w sprawie ułatwienia stosowania zasad HACCP w przemyśle spożywczym SANCO/1955/2005 z dnia 30 sierpnia 2005 r.

1.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w ramach procedur legislacyjnych zajął stanowisko <sup>(3)</sup>, m.in. w dniach 28-29 marca 2001 r., wobec rozporządzeń nr 852/2004 do 854/2004, popierając zdecydowanie nowe rozporządzenia, jak również zasady leżące u ich podstaw.

1.6 Za pośrednictwem niniejszej opinii Komitet pragnie zaproponować sprawdzenie, czy nowe zasady higieny wnoszą, pod względem spójności celów i środków, najlepszy możliwy wkład w politycznie pożądany zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Dla gospodarczego rozwoju takich obszarów szczególne znaczenie ma drobne rzemieślnicze i/lub tradycyjne przetwórstwo. Liczne dotychczasowe doświadczenia wskazują jednakże na znaczny spadek liczby tego rodzaju przedsiębiorstw, zwłaszcza w dziedzinie przetwórstwa i zbytu mięsa oraz mleka. Zarówno bezpośrednio zainteresowani przedsiębiorcy, jak i kompetentne władze wielokrotnie zwracali uwagę, że „wysokie unijne wymagania w zakresie higieny” powodują wspomniane zmiany strukturalne.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 226 z 25.6.2004.

<sup>(2)</sup> HACCP = Hazard Analysis Critical Control Points

<sup>(3)</sup> Dz. U. C 155 z 29.5.2001, s. 39.

1.7 W tej sytuacji należy sprawdzić, czy UE rzeczywiście pośrednio lub bezpośrednio odpowiada za zmiany strukturalne spowodowane wymogami w zakresie higieny. Nie oznacza to oczywiście w żaden sposób kwestionowania celu, jakim jest zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia ludzkiego. Należy się jednak dowiedzieć, czy dla osiągnięcia celów, jakie stawia sobie UE (zarówno higiena, jak i tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy) potrzebne są zróżnicowane wytyczne oraz czy zapewniono niezbędne uelastycznienia.

1.8 W ramach niniejszej opinii należy sprawdzić, czy:

- a) ramy zasad higieny hamują, czy też wspierają małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego o tradycyjnych i/lub rzemieślniczych metodach produkcji;
- b) poszczególne narodowe sposoby wdrażania regulacji dotyczących elastyczności nie prowadzą do niekorzystnych warunków konkurencji dla produktów rzemieślniczych czy małych przedsiębiorstw sektora spożywczego.

1.9 Ponieważ specjalne przepisy w zakresie higieny przewidziane w rozporządzeniach nr 853/2004 i 854/2004 dotyczą wyłącznie produktów pochodzenia zwierzęcego, na nich właśnie skupią się rozważania nad wpływem na przedsiębiorstwa sektora spożywczego. Odstąpi się natomiast od analizy przetwórstwa produktów roślinnych (m. in. piekarni, cukierni) oraz innych produktów zwierzęcych (m. in. ryb), które także podlegają nowym przepisom w zakresie higieny (rozporządzenie 852/2004).

1.10 Niniejszą opinią EKES pragnie rozpocząć debatę na temat norm bezpieczeństwa żywności i związanego z tym również zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Komitet wyraża przy tym pogląd, że ochrona konsumenta, utrzymanie różnorodności kulturowej, zapewnienie uczciwej konkurencji oraz utrzymanie i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich są celami o równie istotnym znaczeniu i powinny być realizowane w sposób skoordynowany.

## 2. Treść rozporządzeń

2.1 **Rozporządzenie (WE) nr 178/2002** ustanawia, oprócz ogólnych zasad i wymagań prawa żywnościowego, m.in. także procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności w celu usprawnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz swobodnego przepływu żywności i produktów paszowych. Ponadto, poprzez zbliżenie na poziomie wspólnotowym dotychczas silnie narodowo zróżnicowanych pojęć, zasad i metod postępowania zawartych w prawodawstwie dotyczącym żywności, należy zagwarantować wysoki stopień ochrony konsumenta.

2.2 **Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych** konkretyzuje cele rozporządzenia nr 178/2002 i ustanawia podstawowe zasady higieny przy produkcji żywności. Dotyczy ono wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. „Rolnicza

produkcja podstawowa” znajduje się również w obszarze obowiązywania rozporządzenia. W przeciwieństwie do „przedsiębiorstw sektora spożywczego”, rolnicy będący producentami podstawowymi nie muszą (jeszcze) stosować sposobów postępowania, które opierają się na **zasadach HACCP**, muszą jednakże przestrzegać zasad zawartych w załączniku I. Natomiast wszystkie przedsiębiorstwa sektora spożywczego muszą się **zarejestrować** oraz spełniać ogólne wymogi dotyczące higieny przewidziane w załączniku II do rozporządzenia. Procedury rejestracji przedsiębiorstw ustalają władze krajowe na podstawie art. 31 **rozporządzenia nr 882/2004**.

2.3 Wszystkie przedsiębiorstwa sektora spożywczego, zależnie od prowadzonej produkcji, w zakresie higieny zobowiązane są do:

- spełniania mikrobiologicznych kryteriów dotyczących żywności,
- przestrzegania określonych sposobów postępowania koniecznych z punktu widzenia realizacji celów rozporządzenia,
- przestrzegania wymogów kontroli temperatury żywności,
- utrzymywania łańcucha chłodniczego,
- pobierania i analizy próbek.

2.4 Z zakresu obowiązywania rozporządzenia wyłączone są:

- produkcja podstawowa dla gospodarstwa oraz domowe przetwórstwo na potrzeby własne,
- bezpośrednie przekazywanie poprzez wytwórcę niewielkich ilości wyrobów produkcji podstawowej, ewentualnie niewielkich ilości mięsa drobiowego i zajęczaków pochodzącego z uboju w ramach produkcji rolnej, konsumentowi końcowemu lub miejscowym przedsiębiorstwom detalicznym.

2.5 Nowe regulacje dotyczące higieny nie zawierają szczegółowych przepisów na temat kryteriów określonych w punkcie 2.3 (np. rodzaje kryteriów mikrobiologicznych, zakres pobierania i rodzaj analizy próbek). Na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 opracowano już projekt osobnego **rozporządzenia w sprawie mikrobiologicznych kryteriów oceny żywności**.

2.6 Ponieważ w przypadku produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego mogą wystąpić szczególne zagrożenia dla zdrowia, poświęcono im dwa osobne rozporządzenia:

- **rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego** oraz
- **rozporządzenie (WE) nr 854/2004 dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi**.

2.7 Przedsiębiorstwa sektora spożywczego pracujące z produktami żywnościowymi pochodzenia zwierzęcego muszą:

- uzyskać stosowne zezwolenie. Procedury udzielania zezwoleń ustalają władze krajowe na podstawie art. 31 **rozporządzenia nr 882/2004**;
- wypełniać szczególne przepisy dotyczące zasad higieny, ustanowione w załącznikach do rozporządzenia nr 853/2004, które odnoszą się m.in. do transportu, uboju zwierząt, rozbioru i przetwarzania mięsa (mięsa, drobiu i dziczyzny) oraz wytwarzania mleka surowego, przetwarzania mleka itp., ale także do jajek, produktów jajczarskich, ryb i przetworów rybnych, skorupiaków i innych owoców morza;
- także małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego pracujące z produktami żywnościowymi pochodzenia zwierzęcego muszą uzyskać zezwolenie. Tymczasem Komisja w swej wytycznej SANCO 1514/2005/REV. 1 w punkcie 4.2 wyraźnie stwierdza, że „wymagania w zakresie zezwoleń nie powinny stanowić dla przedsiębiorstw żadnych nowych dodatkowych obciążeń”.

2.8 Z zakresu obowiązywania rozporządzenia nr 853/2004 wyłączone są ponadto:

- bezpośrednie przekazywanie poprzez wytwórcę niewielkich ilości mięsa, drobiu i zajęczaków pochodzących z uboju w ramach produkcji rolnej, konsumentowi końcowemu lub miejscowym przedsiębiorstwom detalicznym;
- handel detaliczny, pod pewnymi warunkami (art. 1 ust. 5 lit. a)).

2.9 Wytyczne SANCO/1514/2005 rev. 1 w punkcie 3.5 precyzują, że handel detaliczny powinien być wyłączony z zakresu obowiązywania rozporządzenia nr 853/2004 i wchodzić w zakres przepisów rozporządzenia nr 852/2004 jedynie w przypadku: (a) bezpośredniego, lub (b) niewielkiego, regionalnego i ograniczonego zaopatrzenia konsumentów końcowych w produkty pochodzenia zwierzęcego. Jednakże przyjęcie ogólnych uregulowań dotyczących handlu detalicznego pozostawia się Państwom Członkowskim.

2.10 Nowe ustawodawstwo w zakresie higieny żywności kładzie szczególny nacisk na elastyczność:

- a) **Wytyczne zamiast przepisów szczegółowych.** W porównaniu z obowiązującymi dotychczas przepisami prawnymi nowe rozporządzenia, zwłaszcza rozporządzenie nr 853/2004 ustanawiające specyficzne przepisy dotyczące higieny, zawierają znacznie mniej szczegółowych sformułowań (np. w sprawie wymogów budowlanych, jakie muszą spełniać zakłady dokonujące uboju zwierząt i rozbioru mięsa).

b) **Uprawnienie do wydawania przepisów krajowych** (rozporządzenia nr 852/2004 (art. 13), 853/2004 (art. 10) i 854/2004 (art. 17)) dla dostosowania wymogów zawartych w rozporządzeniach, mające na celu umożliwienie stosowania **metod tradycyjnych** na każdym z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności, bądź też uwzględnienia potrzeb przedsiębiorstw sektora spożywczego w regionach o **trudnym położeniu geograficznym**.

c) **Uprawnienie do wydawania przepisów krajowych** dla uregulowania bezpośredniego zbytu (patrz punkty 2.4 i 2.8) oraz handlu detalicznego (patrz punkty 2.8 i 2.9).

### 3. Małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego i rozwój obszarów wiejskich

#### Pojęcia i rozgraniczenia

3.1 Spektrum przedsiębiorstw sektora spożywczego w wielu Państwach Członkowskich jest ciągle jeszcze bardzo zróżnicowane. Przetwarzanie surowców rolnych i produkcja żywności może odbywać się zarówno w dużych, przemysłowych i zorientowanych na rynek międzynarodowy przedsiębiorstwach, jak i w małych przedsiębiorstwach sektora spożywczego nastawionych bardziej (choć nie wyłącznie!) na zaopatrzenie rynków regionalnych, a także w mikroprzedsiębiorstwach. Mikroprzedsiębiorstwa mogą być organizacyjnie i przestrzennie całkowicie powiązane z gospodarstwami rolnymi.

3.2 Ze strukturą i wielkością produkcji przedsiębiorstw sektora spożywczego wiążą się z reguły specyficzne procesy produkcji. Także one sięgają od przemysłowych/seryjnych metod produkcji po metody rzemieślnicze i tradycyjne. Granice między nimi są jednak płynne.

3.3 W dalszej części tekstu uwaga skupiona będzie **na małych przedsiębiorstwach sektora spożywczego i mikroprzedsiębiorstwach, które częściej pracują metodami rzemieślniczymi i/lub tradycyjnymi**.

3.4 Uwaga skupiać się będzie także na **przedsiębiorstwach sektora spożywczego zajmujących się przetwarzaniem mięsa (włącznie z drobiem i mięsem innych małych zwierząt) oraz mleka**, ponieważ dla obu tych zakresów, będących w wielu Państwach Członkowskich ważnymi obszarami tworzenia wartości w rolnictwie, wydano szczególne przepisy dotyczące higieny (patrz także: punkt 1.9). Konkretnie chodzi przede wszystkim o regionalne rzeźnie, rzeźników samodzielnie dokonujących uboju i przetwórstwa, regionalne mleczarnie, małe rzemieślnicze serownie, serownie w gospodarstwach rolnych.

*Małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego, obszary wiejskie, praca i jakość*

3.5 Małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego przeważają w większości Państw Członkowskich, dlatego odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy. Zalicza się do nich także zakłady rzemieślnicze, niejednokrotnie mieszczące się w obrębie miast i zwiększające różnicowanie produktów i różnorodność kulturalną, a przy tym — czego nie należy lekceważyć — oferujące zatrudnienie mniejszościom etnicznym. Nasza uwaga jest jednak szczególnie skierowana na te przedsiębiorstwa sektora spożywczego, zajmujące się etapem produkcji i przetwórstwa, które mniej lub bardziej ściśle związane są z wytwarzaniem produktów podstawowych bądź surowców w rolnictwie. Wiele spośród nich działa na obszarach wiejskich, często borykających się z problemami strukturalnymi. Tam zakłady te mają nierzadko spore znaczenie dla utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy.

3.5.1 **Przykłady:** W Europie działalność gospodarzą prowadzi ponad 150 000 niezależnych rzeźni, które zatrudniają łącznie około 1 miliona osób. Tylko w samych Niemczech istnieje obecnie około 18 000 przedsiębiorstw rzemieślniczych zajmujących się rzeźnictwem (tj. 29 000 rzeźni wraz z zależnymi oddziałami), zatrudniających około 168 000 osób. W dalszym ciągu 15 % tych zakładów samodzielnie dokonuje uboju, zaś 10 % zakładów rzeźniczych przekazuje do uboju zwierzęta z własnego chowu ubojniom. Wśród innych krajów, gdzie rzemieślnicza produkcja mięsa jest szeroko rozpowszechniona, wymienić można Hiszpanię z około 35 400 niezależnymi rzeźniami (wraz z oddziałami), zatrudniającymi ok. 70 000 pracowników, oraz Francję, w której działa niemal 35 000 małych rzeźni, zatrudniających ponad 55 000 pracowników.

3.5.2 W ostatnich latach odnotowuje się wprawdzie tendencję kupowania produktów mięsnych w dużych supermarketach i dyskontach, mimo to EKES wyraźnie podkreśla duże znaczenie zakładów działających na mniejszą skalę, co nie musi wynikać tylko ze wskaźników sprzedaży <sup>(4)</sup>.

3.5.3 Również w dziedzinie przetwórstwa mleka działa mnóstwo małych przedsiębiorstw. W Niemczech w ostatnich latach w wyniku rozwoju ekologicznej produkcji mleka powstało ponad 500 serowni w gospodarstwach rolnych, zatrudniających ok. 1500 osób. Należy do tego dodać nowe miejsca pracy utworzone w bio-mleczarniach i przemysłowych bio-serowniach. Niestety brak jest danych na ten temat na poziomie europejskim.

3.6 W ramach Agendy 2000 Komisja i Państwa Członkowskie podkreśliły konieczność nie tylko zwiększania konkurencyjności europejskiego rolnictwa na rynku światowym, ale także przestrzegania polityki jakości. W tym celu utrzymany i wspierany ma być **wielofunkcyjny charakter rolnictwa** (tzn. „europejski model agrarny”). Pod tym pojęciem należy rozu-

<sup>(4)</sup> W Niemczech zakłady rzemieślnicze mają nadal 45-procentowy udział w finansowym obrocie produktami mięsnymi. Jeśli mierzyć według obrotu wagowego, wówczas znaczenie mięsnych zakładów rzemieślniczych jest nieco mniejsze, gdyż ze względu na m. in. wyższe koszty surowców i płac mają one także wyższy poziom cen.

mieć rolnictwo, które m.in. dostarcza **produktów wysokiej jakości** i w ten sposób zapewnia utrzymanie i tworzenie **miejsc pracy**. Ta strategia zwiększania tworzenia wartości na obszarach wiejskich jest nierozzerwalnie związana z utrzymaniem i dalszym rozwojem sektorów powiązanych z sektorem przetwórstwa żywności. Owe polityce jakości służy także ochrona oznaczeń pochodzenia.

3.7 Polityka jakości powinna w przyszłości być realizowana m.in. poprzez rozporządzenia dotyczące EFRR w ramach osi „Dywersyfikacja” oraz poprzez program działania „Ekologiczne rolnictwo”.

3.8 Strategiczne znaczenie w ramach polityki jakości mają małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego, a zwłaszcza mali rzemieślnicy przetwarzający żywność. Te niewielkie firmy mogą przyczyniać się do dywersyfikacji, czyli do zapewnienia konsumentom **wysokiej różnorodności produktów**. Rosnący popyt świadczy o tym, że konsumenci coraz wyżej cenią taką różnorodność, a właśnie tradycyjne i rzemieślnicze metody produkcji są nierozzerwalnie związane z wysoką jakością produktów. Jednocześnie są one częścią naszego dziedzictwa kulturowego. Zakłady te udowadniają od dziesięcioleci, że są w stanie wytwarzać bezpieczne produkty.

*Różne rodzaje ryzyka wymagają różnych pojęć bezpieczeństwa*

3.9 EKES odnotowuje zatem z zadowoleniem, że nowe rozporządzenia, w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami, wykazują **wyższy stopień elastyczności**. **Uelastycznienie przepisów** stwarza małym przedsiębiorstwom sektora spożywczego, prowadzącym tradycyjne przetwórstwo rzemieślnicze, **nowe możliwości**, ponieważ jednolita procedura udzielania zezwoleń pozwala im w przyszłości na uczestnictwo w ponadgranicznej wymianie handlowej. Możliwości te wykorzystać muszą jednak także Państwa Członkowskie.

3.10 Jednocześnie jednakże uelastycznienie to niesie ze sobą również **ryzyka** dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego. Przedsiębiorstwa, które wcześniej podlegały tylko „rejestracji” muszą teraz spełniać surowsze normy przewidywane przez procedurę udzielania zezwoleń. Ponadto pewne specyficzne działania związane z higieną, zawarte w rozporządzeniu nr 853/2004, stawiają wyraźnie **wyższe wymagania** niż dotychczas. Dotyczy to zwłaszcza wynikających stąd nakładów na kontrole mikrobiologiczne.

3.11 Wyznaczenie celów w zakresie higieny zamiast ustanawiania ścisłych norm oraz związanych z nimi klauzul uelastyczniających, pozwalają na dostosowanie zarówno koncepcji HACCP (zgodnie z rozporządzeniem nr 852/2004), jak i procedur udzielania zezwoleń do specyficznych rodzajów ryzyka związanych z różnymi typami działalności i procesami produkcji.

3.12 Uelastycznienie to ma kluczowe znaczenie dla utrzymania różnorodności przedsiębiorstw w sektorze spożywczym w Europie, jako że specyficzne rodzaje ryzyka i odpowiednie wymagania dotyczące higieny są po części ściśle związane z danym systemem produkcji, przetwarzania i dystrybucji. W małych i rzemieślniczych przedsiębiorstwach sektora spożywczego o głównie lokalno-regionalnej dystrybucji występuje częściowo inne rozłożenie ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności niż w dużych przedsiębiorstwach przemysłowych o ponadregionalnej i międzynarodowej dystrybucji. Jest zrozumiałe, że w dużych zakładach o znacznej liczbie pracowników, dużej skali produkcji i rozgraniczonych zakresach odpowiedzialności sens ma wprowadzanie systemów śledzenia drogi produktów i zarządzania jakością, numeracji partii, wyrafinowanych systemów zagospodarowania przestrzeni, jak i kontroli mikrobiologicznej poszczególnych partii produktów. W małych zakładach sektora spożywczego, w których odpowiedzialność spoczywa w rękach niewielu współpracowników i które często nie uczestniczą w wewnątrzspółnotowym obiegu handlowym, najczęściej wystarczają proste sposoby, takie jak losowa kontrola temperatury chłodzenia lub parzenia, bądź też kontrola wzrokowa (kielbasa gotowana, kielbasa parzona). W tym przypadku właściwe są tradycyjne i wypróbowane metody kontroli. Zwiększone nakłady techniczne czy organizacyjne nie wnoszą nic z punktu widzenia higieny, prowadzą natomiast jedynie do wyższych nakładów finansowych i straty czasu.

3.13 Przykładem przeniesienia na przedsiębiorstwa rzemieślnicze wymogów, które są odpowiednie i konieczne w przypadku produkcji przemysłowej, jest zawarty już w dyrektywie 64/433/EWG obowiązek wyposażenia w sterylizatory. Przy uboju taśmowym z typowymi dla dzisiejszych przedsiębiorstw wysokimi prędkościami przesuwu taśmy nie ma czasu na czyszczenie noża, gdy na przykład wejdzie on w kontakt z ropieniem. Sterylizator przy każdym stanowisku rozbioru mięsa umożliwia rzeźnikowi pracującemu przy taśmie wymianę noża za każdym razem na nowy, sterylny. Inaczej rzecz się ma w przypadku niewielkiej rzeźni: dane zwierzę rozbiera jedna osoba i w razie potrzeby zawsze ma ona wystarczająco dużo czasu, by wymienić nóż na nowy i sterylny. Dla zapewnienia sterylności noży wystarczy przygotować w przeddzień ich odpowiednią ilość. Sterylizator przy każdym stanowisku pracy nie jest konieczny. Nowelizacja przepisów SANCO nr 1514 z 8 września 2005 r. uwzględnia już tę uwagę EKES-u i w punkcie 5.3 przewiduje, że w małych ubojniach wystarczy, jeśli przed ubojem przygotowana będzie odpowiednia ilość sterylnych noży.

3.14 Innymi słowy, jeżeli normy higieny i wymagania dotyczące bezpieczeństwa zostaną automatycznie wywiedzione z rodzajów ryzyka związanych z przeważającymi dzisiaj metodami działania, tzn. z produkcji przemysłowej i globalnego zbytu, oraz przeniesione na struktury rzemieślnicze, to wiąże się z tym zawsze ryzyko, że tradycyjnie rzemieślniczo wytwarzane produkty znajdują się w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej. Odbierze się im bezpośrednio lub częściowo pośrednio (poprzez zwiększenie kosztów) możliwość dostępu do rynku.

3.15 Gdy w niniejszej opinii żąda się pojęć higieny dostosowanych do specyficznych metod i struktur, nie chodzi tu

wyłącznie o zapewnienie równych szans dostępu do rynku. Chodzi przede wszystkim i w szczególności o zachowanie i wspieranie innowacji na obszarach wiejskich. Tak też jedną z najważniejszych innowacji w ostatnich dziesięcioleciach był rozwój i rozpowszechnienie się rolnictwa ekologicznego. Bez istniejących i nowo wywalczonych obszarów swobody nie mógłby mieć miejsca dalszy rozwój tradycyjnych metod przetwarzania żywności. Należałoby zatem także w przyszłości pozostawić obszary swobody dla regionalnych osobliwości, tradycyjnych rzemieślniczych metod pracy, szczególnych cech jakościowych i szczególnych sposobów wprowadzania na rynek a jednocześnie zagwarantować konsumentom jednolity i wysoki poziom bezpieczeństwa produktów spożywczych.

#### 4. **Możliwe, uwarunkowane nowymi ramami zasad higieny szanse i przeszkody dla małych rzemieślniczych przedsiębiorstw sektora mięsnego i mlecznego**

*Rozporządzenie nr 852/2004*

4.1 Niektóre Państwa Członkowskie wykorzystywały przewidzianą w „starym” prawie możliwość rozróżniania w przypadku przetwarzania mięsa i mleka pomiędzy zakładami „zarejestrowanymi” i „posiadającymi zezwolenie”. Zakłady zarejestrowane nie mogły uczestniczyć w handlu wewnątrzspółnotowym, mimo że nie miało to uzasadnienia w różnych standardach higieny. Wytyczne SANCO/1513/2005 REV. 1 z 8 września 2005 r. w punkcie 3.4 wyraźnie wzywają Państwa Członkowskie, by podmiotom bezpośrednio sprzedającym na rynek, które wyłączone zostały z zakresu obowiązywania rozporządzeń nr 852/2004 i 853/2004, a działają w regionach przygranicznych, zezwalać na zbyt za granicą. W ten sposób zakładom z regionów przygranicznych daje się nowe szanse wejścia na rynek.

4.2 Rozporządzenie nr 852/2004 wymaga zastosowania **idei HACCP** do metod postępowania, które służą bezpieczeństwu żywności. Obowiązkowe wprowadzenie założeń HACCP należy powitać z zadowoleniem, odpowiada ono przecież rzemieślniczej tradycji osiągnięcia maksymalnego bezpieczeństwa żywności dzięki nielicznym, ale możliwie najbardziej efektywnym kontrolom w odpowiednich miejscach. Również wytyczne SANCO/1955/2005 z 30 sierpnia 2005 r. wskazują, w jaki sposób koncepcje HACCP dostosować można do różnych rodzajów przedsiębiorstw. W poszczególnych Państwach Członkowskich także opracowano odpowiednie wytyczne dotyczące właściwych procedur z zakresu higieny. Mogą one ułatwić zastosowanie HACCP w mniejszych przedsiębiorstwach sektora spożywczego, gdyż nie ma wówczas konieczności samodzielnego przeprowadzania ewentualnej analizy ryzyka i zagrożeń.

4.3 To, czy tak rozumiane założenia HACCP pomogą także rzemieślniczym przedsiębiorstwom sektora spożywczego, będzie zależało od tego, jak skonstruowane zostaną narodowe wytyczne HACCP. Jeżeli zbyt dużo wagi zostanie przywiązane do dokumentacji i obszernych list kontrolnych, instrument ten może łatwo spowodować zwiększenie kosztów bez poprawy standardów bezpieczeństwa.

4.4 Z HACCP wiązą się kontrole mikrobiologiczne, których kryteria i zasięg wymagają jeszcze ustalenia (art. 4). Kształt nowego **rozporządzenia w sprawie kryteriów mikrobiologicznych** będzie miał decydujący wpływ na koszty kontroli własnych. Będzie miało ono także istotny wpływ na konkurencyjność małych przedsiębiorstw sektora spożywczego, ponieważ rozkładają one koszty na przykład na znacznie mniejsze ilości przetwarzanych i sprzedawanych produktów niż duże firmy. Dlatego należy powitać z zadowoleniem przewidywane uregulowanie, że częstotliwość kontroli mięsa mielonego w małych zakładach uboju i rozbioru bądź rzeźniach dostosować można do wielkości produkcji. Wszystkie inne przedsiębiorstwa zobowiązane są pobierać próbki raz na tydzień.

*Rozporządzenie nr 853/2004: ryzyko związane z uelastycznieniem przepisów na przykładzie przetwórstwa mleka:*

4.5 Poprzez uelastycznienie przepisów nie tylko same Państwa Członkowskie, ale w szczególności także regionalne władze weterynaryjne odpowiedzialne za udzielanie zezwoleń przedsiębiorstwom sektora spożywczego otrzymują **dużą swobodę działania zgodnie ze swoim uznaniem**. Obecnie występują znaczne różnice w realizacji przepisów dotyczących higieny, w szczególności w obszarach zaszerogowanych przez weterynarzy jako obciążone ryzykiem, jak np. ubój drobiu blisko gospodarstw, serownie rzemieślnicze i wytwarzanie produktów z mleka surowego.

4.6 W wielu Państwach Członkowskich tymczasem liczne gospodarstwa rolne dla zapewnienia dochodowości prowadzą przetwórstwo mleka w sery. Jak wskazują regionalne doświadczenia Polski sprzed i po jej wstąpieniu do UE, władze weterynaryjne zakazywały początkowo tworzenia serowni w gospodarstwach rolnych, powołując się na rzekome „wymogi unijne”. Okazało się, że całkowicie nieobeznane z „nowymi” ideami władze weterynaryjne początkowo na wszelki wypadek wołały postępować zgodnie z założeniem, że co nie istnieje, nie może również rodzić żadnych problemów (w tym związanych z higieną). Jasne jest jednak, że to nie UE, lecz władze krajowe i regionalne same ponoszą tutaj odpowiedzialność.

4.7 Liczne i w starym prawodawstwie unijnym jeszcze bardziej szczegółowe przepisy w zakresie przetwórstwa mleka przestają obecnie obowiązywać. Nowe rozporządzenie właśnie małym rzemieślniczym przedsiębiorstwom sektora spożywczego stwarza nowe szanse. Mogą one ubiegać się o uznanie tzw. „alternatywnych metod postępowania”, które nie zostały jednak w rozporządzeniu konkretnie zdefiniowane.

4.8 Istnieje zatem uzasadniona obawa, że stosując przepisy rozporządzenia na poziomie krajowym pewne Państwa Członkowskie będą próbowały przeforsować wykładnię rozporządzenia znacznie węższą i mniej korzystną dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego niż zamierzona przez Wspólnotę.

4.9 Przykład 1: W Niemczech przedstawiono już pierwsze projekty ogólnych przepisów administracyjnych (procedura udzielania zezwoleń zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 882/2004). Przewidują one, jak to już miało miejsce przeszłości, homologację typu przed dopuszczeniem do użytku instalacji

do pasteryzacji i wirówek czyszczących. Na przedsiębiorstwach korzystających z innych urządzeń lub stosujących inne procesy spoczywa ciężar dowodu oraz koszty własnych ekspertyz.

4.10 Przykład 2: We wschodnioeuropejskich Państwach Członkowskich, takich jak Czechy, Polska oraz kraje bałtyckie, proces dostosowywania przepisów krajowych do „*acquis communautaire*” przebiegał podobnie jak we wschodnich landach tuż po zjednoczeniu Niemiec. Nie tylko trudności ekonomiczne wywołały głębokie przemiany strukturalne i — co się z tym wiąże — znaczną redukcję zatrudnienia w mleczarniach i ubojniach, ale także i interesy wielkich przetwórców, polegające na poprawie wykorzystania mocy wytwórczych ich zakładów, często decydowały o praktyce udzielania zezwoleń.

4.11 Wzywa się Wspólnotę, aby przy **zachowaniu uczciwej konkurencji** pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi umożliwiono władzom wykorzystanie marginesu swobody wykładni, przyznanego wysokiej jakości wyrobom tradycyjnym i regionalnym, także w interesie miejscowych małych przedsiębiorstw sektora spożywczego.

*Rozporządzenie nr 853/2004: Przeszkody dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego w branży mięsnej*

4.12 Rozporządzenie nr 853/2004 zawiera jasno zdefiniowane wytyczne, które wychodzą daleko poza dotychczas obowiązujące wytyczne dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego i negatywnie wpłyną na kształtowanie się kosztów, a tym samym na małe przedsiębiorstwa z tego sektora. Oto najważniejsze z nich:

4.13 Zgodnie z nowym rozporządzeniem wszystkie ubojnie muszą dysponować **miejscami postoju zwierząt**<sup>(5)</sup>. Dotyczyłoby to również rzeźnictwa rzemieślniczego, nawet jeżeli w danym małym zakładzie zwierzęta nie przebywałyby długo i w ciągu tygodnia ubijano by tylko niewielką ich ilość. Stwarza to konieczność dokonania przede wszystkim przez małe przedsiębiorstwa znacznych inwestycji, które nie przyniosłyby wyraźnych korzyści dla higieny. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że znowelizowana wersja wytycznych SANCO/1514/2005 podejmuje ten problem. W punkcie 5.2 podkreśla się, że małych ubojni nie należy zobowiązywać do inwestowania w przesadnie rozbudowane oprzyrządowanie (sophisticated or extensiv infrastructures) lub w oprzyrządowanie do pojenia i karmienia zwierząt.

4.14 Należy zapewnić **osobne pomieszczenia dla uboju i rozbioru mięsa**. Jeżeli czynności te są oddalone od siebie w czasie, omówione czynności mogą się odbywać w tych samych pomieszczeniach bez ujemnego wpływu na bezpieczeństwo żywności. Dodatkowo należy zapewnić wystarczającą ilość czasu na osuszenie tych pomieszczeń, co poprawia stan higieny, a jednocześnie pozwala mniejszym przedsiębiorstwom sektora spożywczego uniknąć inwestycji. Z tego powodu, przy wystarczającym oddaleniu czasowym pomiędzy ubojem a rozbiorem mięsa oraz przy odpowiednim czyszczeniu, w zmienionej wersji wytycznych należy zrezygnować z wymogu drugiego, osobnego pomieszczenia.

<sup>(5)</sup> Załącznik III, sekcja I, rozdział II, ust. 1 lit. a) oraz ust. 2 lit. c).

4.15 Nowością jest także to, że w przyszłości także małe zakłady rzemieślnicze, które do tej pory miały status „zakładów zarejestrowanych”, będą musiały **utrzymywać w pomieszczeniu, w którym odbywa się rozbiór mięsa, temperaturę 12°C** lub zastosować „alternatywne procesy”. Abstrahując już od faktu, że praca przy 12°C jest dość problematyczna, to i tak dla małych przedsiębiorstw wynikają z tego dodatkowe koszty inwestycji i chłodzenia (<sup>6</sup>). A tymczasem zupełnie wystarczyłoby wyjmowanie mięsa do rozbioru z chłodni porcjami.

4.16 Szczególne problemy stwarzają nowe przepisy dotyczące **wymogów temperaturowych i kontrolnych w odniesieniu do mięsa mielonego**, zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 853/2004, ponieważ mięso mielone ma duże znaczenie ekonomiczne także dla mikroprzedsiębiorstw i małych zakładów przetwórstwa mięsa. Do tej pory, przynajmniej w Niemczech, zakłady te występowały „tylko” jako „zakłady zarejestrowane” i musiały przestrzegać krajowych przepisów o przechowywaniu mięsa mielonego w temperaturze 4°C. Ponieważ w przyszłości będą istniały wyłącznie zakłady posiadające unijne zezwolenie, również rzemieślnicze zakłady przetwórstwa mięsa muszą spełniać rygorystyczne wymogi odnośnie temperatury (2°C), jakie nakłada nowe rozporządzenie (<sup>7</sup>). O ile zakłady mielą mięso i sprzedają je tego samego dnia, (czego wymagały dotychczasowe przepisy), z wymogiem niższej temperatury nie wiąże się żadna poprawa higieny. Ponieważ starych maszyn nie można tak po prostu przestawić na niższą temperaturę, a dodatkowo potrzebne są także nowe urządzenia rozmrażalnicze, zakłady będą musiały zainwestować w nowe chłodziarki. Konkurencyjność zakładów rzemieślniczych pogarsza także fakt, że nowe rozporządzenie dopuszcza wytwarzanie mielonego mięsa z mięsa mrożonego. Sprzyja to dalszemu dumpingowi cenowemu.

4.17 Nowością jest również zobowiązanie zakładów rzemieślniczych produkujących mięso mielone do przeprowadzania **kontroli mikrobiologicznych**, także wówczas, gdy mięso mielone zostaje sprzedane albo zamrożone bezpośrednio w dniu produkcji (<sup>8</sup>). Prowadzi to do ponoszenia znacznych kosztów i nie przynosi wyraźnych korzyści w zakresie higieny. Otwarta pozostaje kwestia, jakiej częstotliwości kontroli będzie się od nich wymagać. Projekt rozporządzenia przewiduje tylko, że w przypadku małych przedsiębiorstw można zrezygnować z cotygodniowego pobierania próbek (patrz: kolejne punkty 4.18 — 4.20).

#### *Rozporządzenie w sprawie kryteriów mikrobiologicznych*

4.18 Dla przyszłej pozycji konkurencyjnej małych przedsiębiorstw sektora spożywczego szczególne znaczenie będzie miał charakter znajdującego się w opracowaniu rozporządzenia w sprawie kryteriów mikrobiologicznych. Zakres pobierania próbek i wielkość samych próbek należy określić tak, by rozsądnie odpowiadały zakresowi produkcji zakładu i jednocześnie były istotne statystycznie.

(<sup>6</sup>) Załącznik III, sekcja I, rozdział V, ust. 2 lit. a).

(<sup>7</sup>) Załącznik III, sekcja V, rozdział III, ust. 2 lit. c).

(<sup>8</sup>) Rozporządzenie (WE) 852/2004 rozdział II, art. 4, ust. 3 lit. a).

4.19 Dotąd ubojnie raz w roku musiały przeprowadzać badania bakteriologiczne mięsa ubijanych zwierząt pod kątem całkowitej liczby bakterii oraz występowania enterobakterii, a 10 razy w roku odpowiednie badania oprzrzędowania, ścian pomieszczeń, itd. Planowane zwiększenie częstotliwości pobierania próbek doprowadzi do znacznych dodatkowych kosztów ponoszonych przez małe przedsiębiorstwa (nt. mięsa mielonego patrz punkt 4.16).

4.20 Do tego dochodzi fakt, że ze względu na niewielki wolumen produkcji pojawiałyby się problemy nie tylko statystyczne, ale również związane z wielkością pobieranych próbek. Wskazała na to CGAD (Confédération Générale de l'Alimentation en Détail), francuska organizacja branżowa rzemiosła sektora spożywczego. Według CGAD, jeżeli zachowany zostanie przewidziany zakres prób, w niektórych przypadkach po pobraniu próbek nie pozostanie już towaru do sprzedaży, nie mówiąc już nawet o powstałych przy tym kosztach.

## 5. Wnioski

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje elastyczność nowych rozporządzeń. Oferują one tradycyjnym rzemieślniczemu i regionalnym przedsiębiorstwom sektora spożywczego nowe możliwości.

5.2 EKES zwraca jednak uwagę, że ta swoboda manewru wiąże się równocześnie z ryzykiem dla rzemieślniczych przedsiębiorstw sektora spożywczego, jako że zarówno władze krajowe, jak lokalne, mogą interpretować owe przepisy na niekorzyść takich przedsiębiorstw. Wskazują na to doświadczenia w zakresie wdrażania dyrektyw unijnych. Wybór sposobów realizacji ustalonych celów w zakresie higieny zasadniczo pozostawić należy przedsiębiorcom. Podkreślają to także wytyczne SANCO/1513/2005/REV. 1 z 8 września, punkt 4. Dlatego Komisja powinna zadbać, by wytyczne te były we właściwy sposób rozpowszechniane w Państwach Członkowskich.

5.3 Zdaniem EKES występuje konieczność zmiany pewnych przepisów zawartych w rozporządzeniach:

5.3.1 Rzemieślniczy ubój pojedynczych sztuk zwierząt należy uznać za „tradycyjną metodę produkcji”. Odnosi się to do wszystkich wniosków dotyczących zmian wnoszonych przez Państwa Członkowskie na podstawie art. 13 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 852/2004, art. 10 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz art. 17 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 854/2004.

5.3.2 Pomieszczenia wykorzystywane przez sprzedawców detalicznych do przygotowywania i/lub rozbierania większych ilości produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego, aby te produkty następnie przekazać innym sprzedawcom detalicznym, należy bez wyjątku włączyć w zakres rozporządzenia nr 853/2004 (<sup>9</sup>).

(<sup>9</sup>) Patrz: opinia EKES-u z 28 marca 2001 r. (Dz. U. C 155/39).

5.3.3 Odnośnie wymogów konstrukcyjnych (załącznik III do rozporządzenia (WE) nr 853/2004), przestrzegane powinny być zalecenia zawarte w SANCO 1514 w punkcie 5.2, zgodnie z którymi zakłady rzemieślnicze samodzielnie dokonujące uboju nie są zobowiązane do zapewnienia miejsc postoju i wystarczy, że zapewnią proste oprzyrządowanie do karmienia i pojenia zwierząt.

5.3.4 W przypadku, gdy przedsiębiorstwo może wykazać, że ubój i rozbiór oddalone są od siebie w czasie, powinno ono być zwolnione z obowiązku zapewnienia oddzielnego pomieszczenia (rozdział II ust. 2 lit. c)).

5.3.5 Należy zrezygnować z obowiązku utrzymywania stałej temperatury w pomieszczeniach, w których dokonuje się rozbioru mięsa, jeżeli jest ono wyjmowane z chłodni i rozbiwane porcjami, jak to ma zazwyczaj miejsce w przedsiębiorstwach rzemieślniczych.

5.3.6 Odnośnie wymogów dotyczących temperatury, zakłady rzemieślnicze przetwarzające mięso powinny być wyłączone z obowiązku schładzania mięsa mielonego do temperatury 2°C (sekcja V, rozdział III, ust. 2 lit. c)) i zobowiązane do przestrzegania „starego niemieckiego przepisu dotyczą-

cego zakładów zarejestrowanych” (4°C przy codziennym przygotowywaniu świeżego mięsa i sprzedaży wyłącznie w dniu przygotowania). Ponadto w zakładach, które jedynie w niewielkim wymiarze produkują mięso mielone i w dniu wytworzenia albo je mrożą, albo sprzedają, częstotliwość badań mikrobiologicznych tego mięsa powinno się ustalić na poziomie zgodnym z faktycznie wytworzoną ilością (rozporządzenie (WE) nr 852/2004, rozdział II art. 4 ust. 3 a)).

5.3.7 EKES zachęca także do przeprowadzenia badań porównawczych celem analizy stosowania rozporządzenia w poszczególnych Państwach Członkowskich posiadających różną strukturę sektora spożywczego oraz opracowania na tej podstawie propozycji zmierzających do poprawy pozycji konkurencyjnej rzemieślniczych przedsiębiorstw branży spozywczwej. W szczególnym stopniu należy również sprawdzić dostępność szkoleń zawodowych i doskonalących dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego. Ponadto konieczne jest przesłanie kanałów, którymi wytyczne Komisji trafiają do odbiorców i zadbać, by małe przedsiębiorstwa były należycie poinformowane o wprowadzonych na ich korzyść uelastycznieniach.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---