

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Regras de higiene e empresas artesanais de transformação alimentar»

(2006/C 65/25)

Em 9 e 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «Regras de higiene e empresas artesanais de transformação alimentar».

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Novembro de 2005 (relator: **L. RIBBE**).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro) o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 98 votos a favor e 1 voto contra, com 5 abstenções.

1. Introdução

1.1 A nova legislação comunitária em matéria de higiene ⁽¹⁾, que entrou em vigor em 20 de Maio de 2004, tem por objectivo assegurar um elevado nível de protecção dos consumidores no plano da segurança dos alimentos, através de uma abordagem integrada que abrange toda a cadeia alimentar («da exploração até à mesa»). Além disso, a aplicação de princípios uniformes deverá garantir o eficaz funcionamento do mercado interno.

1.2 O princípio central é o da plena responsabilidade dos operadores do sector alimentar pela irrepreensibilidade dos géneros que produzem. Esta deve ser assegurada mediante o respeito de regras de higiene fundamentais e específicas e a aplicação dos princípios de análise de risco e pontos de controlo críticos (HACCP ⁽²⁾).

1.3 A nova legislação em matéria de higiene é composta por **vários regulamentos**:

- Regulamento (CE) n.º 178/2002 que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar (chamado regulamento de base);
- Regulamento (CE) n.º 852/2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios;
- Regulamento (CE) n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal;
- Regulamento (CE) n.º 854/2004 que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano;
- Regulamento (CE) n.º 882/2004 relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais; e
- Regulamento relativo aos critérios microbiológicos (disponível em versão provisória).

1.4 A fim de permitir uma aplicação uniforme dos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 e 853/2004, a DG Saúde e Protecção dos Consumidores (SANCO) elaborou as orientações seguintes, à laia de recomendações orientadas tanto para as empresas do sector alimentar como para as autoridades locais:

- Orientações para a aplicação de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 852/2004, SANCO/1513/2005 rev. 1, de 8 de Setembro de 2005;
- Orientações para a aplicação de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 853/2004, SANCO/1514/2005 rev. 1, de 8 de Setembro de 2005;
- Orientações para facilitar a aplicação dos princípios do sistema HACCP nas empresas de géneros alimentares, SANCO/1955/2005, de 30 de Agosto de 2005.

1.5 No quadro do processo legislativo, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) emitiu, em 28 e 29 de Março de 2001, um parecer ⁽³⁾ sobre os regulamentos n.ºs 852/2004 e 854/2004, adoptados em 2004, e manifestou o seu apoio expresso aos novos regulamentos e respectivos princípios subjacentes.

1.6 Com o presente parecer de iniciativa, o Comité Económico e Social Europeu pretende, através de uma análise das novas regras de higiene, avaliar se estas contribuem da melhor forma, no sentido da coerência entre os objectivos e as medidas, para o objectivo político do desenvolvimento sustentável das zonas rurais. Para esse desenvolvimento são particularmente importantes as pequenas empresas artesanais e/ou tradicionais de transformação. Porém, a experiência demonstra que nos últimos anos se tem assistido a uma diminuição acentuada dessas empresas, sobretudo no sector do tratamento e da comercialização da carne e dos lacticínios. Em muitos casos, quer os afectados quer as autoridades competentes atribuem a responsabilidade à severidade das normas comunitárias de higiene.

⁽¹⁾ JO L 226 de 25.06.2004.

⁽²⁾ HACCP = Hazard Analysis Critical Control Points.

⁽³⁾ JO C 155 de 29.05.2001, p. 39.

1.7 Face a esta situação, cabe verificar se a UE é ou não directa ou indirectamente responsável por mutações estruturais em virtude das suas normas de higiene. Isso não implica de forma alguma renunciar aos objectivos de protecção da saúde dos consumidores. O que importa é saber se a consecução de todos os objectivos comunitários (higiene, mas também criação e preservação de postos de trabalho) não exige soluções diferenciadas e uma maior flexibilidade.

1.8 O presente parecer analisará em especial se

a) a legislação que estabelece regras de higiene constitui um entrave ou um estímulo à actividade das pequenas empresas do sector alimentar, onde predominam os processos de transformação artesanais e/ou tradicionais;

b) as diferentes formas que pode assumir a transposição das disposições de flexibilidade em cada Estado-Membro não prejudicarão a competitividade dos produtos fabricados artesanalmente e das pequenas empresas do sector alimentar.

1.9 Dado que as disposições específicas em matéria de higiene dos regulamentos n.ºs 853/2004 e 854/2004 dizem respeito exclusivamente aos produtos de origem animal, o parecer concentrar-se-á nos efeitos sobre as empresas que fabricam estes produtos. Estão portanto excluídos do seu âmbito as empresas de transformação de produtos vegetais (padarias, confeitarias, etc.) e de produtos animais não derivados da carne (peixe, etc.) também sujeitas às novas normas de higiene (Regulamento n.º 852/2004).

1.10 O CESE pretende igualmente incentivar um debate sobre as normas de segurança alimentar e sobre o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, que com elas está relacionado. O CESE é da opinião que os objectivos de protecção dos consumidores, preservação da diversidade cultural, garantia de concorrência leal e manutenção e criação de empregos nas zonas rurais têm uma importância equivalente e devem ser conciliados.

2. Teor dos regulamentos

2.1 O Regulamento (CE) n.º 178/2002, além de determinar, entre outros, os princípios e normas gerais da legislação alimentar, estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios com vista a melhorar o funcionamento do mercado interno e a livre circulação de géneros alimentícios e de alimentos para animais. A aproximação a nível comunitário dos conceitos, princípios e procedimentos da legislação alimentar, ainda fortemente marcados por diferenças nacionais, deverá ainda garantir um elevado nível de protecção dos consumidores.

2.2 O Regulamento (CE) n.º 852/2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios concretiza os objectivos do Regulamento (CE) n.º 178/2002 e fixa as regras básicas de higiene para a produção de todos os géneros alimentícios. Aplica-se a

todas as fases da produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios. A «produção agrícola primária» também é abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento. Contrariamente às «empresas do sector alimentar», os produtores agrícolas primários (ainda) não têm de utilizar os processos baseados nos **princípios do sistema HACCP**, mas devem obrigatoriamente observar os princípios constantes no Anexo I. Porém, todas as empresas do sector alimentar têm de **ser registadas** e cumprir os requisitos gerais de higiene do Anexo II do Regulamento. O procedimento a seguir para o registo das empresas é definido pelas autoridades nacionais com base no **Regulamento (CE) n.º 882/2004**.

2.3 Todas as empresas do sector alimentar devem:

- cumprir os critérios microbiológicos aplicáveis aos géneros alimentícios;
- observar os procedimentos necessários para a realização dos objectivos do regulamento;
- cumprir os requisitos respeitantes à construção das instalações;
- cumprir os requisitos de controlo da temperatura dos géneros alimentícios;
- assegurar a ininterruptão da cadeia de frio;
- recolher e analisar amostras.

2.4 Não estão abrangidos no âmbito de aplicação dos regulamentos:

- a produção primária destinada ao consumo doméstico,
- o fornecimento directo, pelo produtor, de pequenas quantidades de produtos primários ou de carne de aves de capoeira e de lagomorfos abatidos na exploração ao consumidor final ou a pequenos estabelecimentos locais de comércio retalhista.

2.5 A nova legislação em matéria de higiene não define em pormenor os critérios referidos no ponto 2.3 supra (p. ex., sobre a natureza dos critérios microbiológicos, o alcance da recolha de amostras e o tipo de análises). Existe porém um projecto de **regulamento** distinto **relativo aos critérios microbiológicos**, com base no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004.

2.6 Os géneros alimentícios de origem animal, que podem apresentar determinados perigos especiais para a saúde, são objecto de dois regulamentos específicos:

- **Regulamento (CE) n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene** aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal, e
- Regulamento (CE) n.º 854/2004 relativo aos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano.

2.7 Assim, as empresas do sector alimentar que trabalham com géneros alimentícios de origem animal devem

- obter uma licença, seguindo o procedimento para esse efeito estabelecido pelas autoridades nacionais em conformidade com o disposto no artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004;
- cumprir as regras de higiene específicas que constam dos anexos ao Regulamento (CE) n.º 853/2004, que incluem toda a regulamentação comunitária em vigor em matéria de produtos de origem animal e incidem, entre outras coisas, no transporte, no abate e desmancha de animais, na transformação da carne (carnes vermelhas, aves, caça), na produção de leite cru e na transformação de leite, etc., abrangendo igualmente os ovos e os produtos derivados, o peixe e os produtos derivados, os moluscos bivalves e outros produtos do mar;
- obter uma licença, mesmo que se tratem de pequenas empresas. A Comissão determina, porém, na orientação SANCO 1514/2005 rev. 1, ponto 4.2, que a obrigação de obter uma licença não deverá impor encargos adicionais às empresas.

2.8 Também não são abrangidos pelo âmbito dos regulamentos (CE) n.º 852/2004 e n.º 853/2004:

- o fornecimento directo, pelo produtor, de pequenas quantidades de carne, de aves de capoeira e de lagomorfos abatidos na exploração ao consumidor final ou a pequenos estabelecimentos locais de comércio retalhista, e
- o comércio retalhista, em determinadas condições (alínea a) do n.º 5 do art. 1.º).

2.9 A orientação SANCO 1514/2005 rev. 1, ponto 3.5, especifica que o comércio retalhista só será excluído do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 853/2004 e sujeito às disposições do Regulamento (CE) n.º 852/2004 quando se tratar a) da comercialização directa, ou b) de um fornecimento regional, limitado e reduzido de produtos de origem animal a outros organismos. Cabe às autoridades nacionais adoptar as disposições gerais para o comércio retalhista.

2.10 As novas normas sanitárias colocam particular ênfase na flexibilidade, através de:

- a) **fixação de objectivos em vez de normas concretas pormenorizadas.** Comparativamente à legislação anterior, os novos regulamentos, em especial o Regulamento n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene, contêm muito menos disposições detalhadas (por exemplo, no que respeita aos requisitos de construção das instalações de abate e de desmancha);
- b) **autorizações para adopção de medidas a nível nacional** (Regulamentos n.ºs 852/2004 (art. 13.º), 853/2004 (art.

10.º) e 854/2004 (art. 17.º)), tendo em vista adaptar as disposições dos regulamentos para permitir que continuem a ser utilizados **métodos tradicionais** em qualquer das fases da produção, transformação ou distribuição dos géneros alimentícios, ou dar resposta às necessidades das empresas do sector alimentar situadas **em regiões sujeitas a condicionamentos geográficos desfavoráveis**;

- c) **autorização da adopção de medidas a nível nacional** para regulamentar a comercialização directa (cf. pontos 2.4 e 2.8) e do comércio retalhista (cf. pontos 2.8 e 2.9).

3. As pequenas empresas do sector alimentar e o desenvolvimento das zonas rurais

Conceitos e definições

3.1 Muitos Estados-Membros têm ainda uma grande diversidade de empresas no sector alimentar. A transformação de matérias-primas agrícolas e a produção de géneros alimentícios podem ser realizadas quer por grandes empresas de organização industrial e orientadas para o mercado internacional, quer por pequenas empresas do sector alimentar, mais fortemente (embora não exclusivamente) orientadas para o fornecimento dos mercados regionais, ou ainda por micro-empresas. Estas últimas podem estar inteiramente ligadas a explorações agrícolas em termos de organização e de localização.

3.2 Regra geral, a estrutura das empresas do sector alimentar, bem como as quantidades transformadas, estão associadas à utilização de processos de fabrico específicos. Existe uma grande diversidade destes processos de fabrico, que vão dos métodos industriais/em série até aos métodos artesanais e tradicionais, e a delimitação dos correspondentes níveis de produção não está claramente definida.

3.3 Assim, concentraremos a nossa atenção nas **pequenas empresas do sector alimentar e nas micro-empresas, que trabalham predominantemente com processos artesanais e/ou tradicionais.**

3.4 Outro foco de atenção é o constituído pelas **empresas do sector alimentar que se dedicam à transformação de carnes (incluindo aves de capoeira e outros pequenos animais) e ao leite**, duas importantes áreas de actividade agrícola de valor acrescentado num grande número de Estados-Membros para as quais foram adoptadas regras de higiene específicas (ver ponto 1.9 supra). As regras dizem respeito concretamente, sobretudo, aos matadouros regionais, aos talhos com matadouro e unidade de transformação próprios, às fábricas de lacticínios regionais, pequenas queijarias industriais, queijarias integradas em explorações agrícolas e queijarias artesanais.

Pequenas empresas do sector alimentar, espaço rural, trabalho e qualidade

3.5 O sector alimentar da maior parte dos Estados-Membros é composto essencialmente por pequenas empresas, as quais revestem assim uma enorme importância na criação de emprego. Entre estas pequenas empresas contam-se as empresas artesanais, muitas vezes sitas no interior das cidades e vilas e geradoras de uma grande variedade de produtos, de diversidade cultural e frequentemente também (facto não despreciando) de postos de trabalho para as minorias étnicas. Cabe pois dar uma atenção particular às empresas de produção e transformação alimentares que mantêm uma relação mais ou menos estreita com a produção agrícola primária. Muitas destas empresas situam-se em zonas rurais e são por isso essenciais para a preservação e criação de postos de trabalho nessas zonas, muitas vezes afectadas por problemas estruturais.

3.5.1 **Exemplos:** Na Europa há mais de 150 000 talhos independentes, com cerca de 1 milhão de trabalhadores. Só na Alemanha há ainda aproximadamente 18 000 empresas artesanais de transformação de carne (para 29 000 talhos, incluindo filiais), que empregavam 168 000 pessoas. No total, 15 % ainda fazem o abate dos seus animais e 10 % utilizam os serviços de matadouros. Outros países a destacar são a Espanha, que conta cerca de 35 400 talhos (incluindo filiais) com 70 000 trabalhadores, e a França, com perto de 35 000 talhos e mais de 55 000 trabalhadores.

3.5.2 Nos últimos anos tem aumentado a tendência para a compra de produtos derivados da carne nos grandes supermercados, mas o CESE não deixa de salientar a importância dos pequenos estabelecimentos, que não pode ser medida apenas pelo seu volume de vendas (*).

3.5.3 Também no sector do leite há um registar um elevado número de pequenas empresas. Na Alemanha, na sequência do aumento da produção de leite biológico, surgiram mais de 500 novas queijarias ligadas a explorações, que criaram 1 500 novos empregos. A estes há que juntar os novos postos de trabalho criados nas fábricas de lacticínios biológicos e nas queijarias biológicas industriais. Infelizmente não há dados disponíveis a nível europeu.

3.6 No âmbito da Agenda 2000, a Comissão e os Estados-Membros sublinharam a necessidade não só de desenvolver a competitividade da agricultura europeia no mercado mundial, mas também de seguir uma política de promoção da qualidade. Para esse fim, é preciso conservar e fomentar o **carácter multifuncional da agricultura** (o chamado «**modelo agrícola europeu**»). Este modelo baseia-se numa agricultura capaz de fornecer, entre outras coisas, **produtos de elevada qualidade**, mantendo os **empregos** existentes e criando novos empregos.

(* Na Alemanha, os estabelecimentos artesanais representam 45 % do volume de negócios de carne e derivados. A sua importância é algo menor quando se compara este volume à quantidade real de carne comercializada, dado que os estabelecimentos artesanais acusam preços mais elevados, em parte devidos a maiores custos com matérias-primas e salários.

Esta estratégia de aumento do valor acrescentado nas zonas rurais é indissociável da conservação e desenvolvimento da indústria transformadora alimentar, a jusante. Para esta política de qualidade são muito importantes as denominações de origem protegidas.

3.7 A política de qualidade deverá ser aplicada, no futuro, através do regulamento relativo ao FEADER (eixo «Diversificação»), bem como do programa de acção em matéria de agricultura biológica.

3.8 As pequenas empresas do sector alimentar, e em especial as pequenas empresas artesanais de transformação, assumem uma importância estratégica para a política de qualidade, pois são precisamente as que melhor podem contribuir para a diversificação, oferecendo ao consumidor uma **grande variedade de produtos**. A procura crescente indica que os consumidores valorizam cada vez mais essa diversidade e que os processos de fabrico tradicionais e artesanais estão indissolivelmente associados a produtos de elevada qualidade que fazem parte integrante do nosso património cultural. Ao longo de dezenas de anos, estas empresas têm demonstrado ser capazes de produzir produtos seguros.

Riscos diferentes requerem estratégias de segurança diferentes

3.9 O CESE constata pois com satisfação o **maior grau de flexibilidade** permitido pelos novos regulamentos em relação aos anteriores. Esta **flexibilização abre novas oportunidades** às pequenas empresas do sector alimentar com processos de transformação artesanais tradicionais, dado que a uniformização das autorizações lhes permitirá no futuro participar no comércio transfronteiras. Importa, entretanto, que os Estados-Membros saibam tirar partido destas oportunidades.

3.10 Contudo, a flexibilização também comporta **riscos** para estas empresas. As empresas anteriormente apenas «registadas» terão agora de respeitar os critérios muito mais severos para a obtenção de uma autorização. Acresce que algumas medidas de higiene específicas constantes do Regulamento (CE) n.º 853/2004 implicam **encargos claramente superiores** aos anteriores, o que afecta particularmente as pequenas empresas alimentares. É o caso sobretudo dos requisitos em matéria de controlos microbiológicos.

3.11 A adopção de objectivos gerais em matéria de higiene, em vez de disposições bem precisas, juntamente com as cláusulas de flexibilidade tornam possível adaptar a configuração do sistema HACCP (de acordo com o Regulamento (CE) n.º 852/2004) e os procedimentos de autorização aos riscos específicos inerentes às diferentes formas de exploração e de produção.

3.12 Esta flexibilização é essencial para manter a diversidade das empresas do sector alimentar na Europa, dado que os riscos específicos em termos de higiene e os requisitos sanitários deles decorrentes estão em parte ligados a cada sistema específico de produção, transformação e distribuição. Do ponto de vista da segurança dos alimentos, as pequenas empresas do sector alimentar e as empresas artesanais, que escoam os seus produtos ao nível local ou regional, apresentam riscos que são diferentes, em parte, dos das grandes empresas industriais, cujos canais de distribuição se estendem para além da região ou do país. É pois evidente que nas grandes empresas com um número elevado de funcionários, grandes volumes de produção e áreas de responsabilidade delimitadas, se justifica a existência de sistemas de rastreio e de gestão de qualidade, de identificação de lotes e de uma organização espacial complexa, bem como a análise microbiológica dos produtos. Nas pequenas empresas alimentares, em que a responsabilidade cabe a um número pequeno de funcionários e que frequentemente não participam no circuito comercial intracomunitário, são geralmente suficientes disposições simples como o controlo pontual das temperaturas de refrigeração ou de cozedura e a inspecção visual dos produtos (como no caso dos enchidos). Os métodos tradicionais e comprovados de controlo podem revelar-se os mais adequados a este nível. Métodos mais avançados do ponto de vista tecnológico ou organizacional não trará qualquer vantagem em termos de higiene e implicará maiores encargos temporais e financeiros.

3.13 Um exemplo da transposição de medidas úteis e necessárias no sector industrial para o sector artesanal é a disposição já prevista na Directiva 64/433/CEE quanto à introdução de esterilizadores. Durante o abate em série, que nas empresas actuais se faz a um ritmo muito rápido, não há tempo para limpar os aparelhos de corte que tenham, por exemplo, entrado em contacto com abcessos. A existência de um esterilizador em cada local de desmancha permite ao trabalhador dispor sempre de aparelhos esterilizados mesmo com a cadeia em movimento. O mesmo não se aplica aos matadouros ou talhos artesanais: cada animal é desmanchado por uma pessoa, que tem todo o tempo, caso necessário, de procurar um instrumento de corte esterilizado. Para essa esterilização basta que no dia anterior tenham sido colocados no local da desmancha bastantes instrumentos de corte, tornando supérfluo o esterilizador. A revisão da Orientação SANCO 1514, de 8 de Setembro de 2005, reflecte esta recomendação do CESE prevendo, no seu ponto 5.3, que nos pequenos matadouros será suficiente dispor de um número adequado de instrumentos esterilizados para o abate.

3.14 Por outras palavras, se as normas sanitárias e os requisitos de segurança se basearem exclusivamente nos riscos inerentes ao actual processo de produção em grande escala, ou seja, de transformação industrial e de comércio global, e forem impostos igualmente ao sector artesanal, existe o risco de os produtos fabricados segundo métodos artesanais tradicionais serem sujeitos a uma desvantagem competitiva. Esses produtos deixarão de ter acesso ao mercado, directa e indirectamente (devido ao aumento dos custos).

3.15 Assim, ao recomendar que as medidas de higiene sejam adaptadas aos processos e estruturas específicos, o CESE pretende não só garantir a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado, mas também, e sobretudo, conservar e promover a inovação nas zonas rurais. A título de exemplo, uma das mais importantes inovações das últimas décadas foi o desenvolvimento e expansão da agricultura biológica. Sem a flexibilidade actual e a que foi conquistada entretanto, a valorização dos processos tradicionais de transformação dos géneros alimentícios teria sido impossível. É, pois, necessário continuar a assegurar a necessária margem de flexibilidade para as especificidades regionais, os métodos artesanais e tradicionais, os processos de transformação especiais, as qualidades particulares dos produtos e os meios de comercialização específicos e a garantir aos consumidores um nível elevado e uniforme de segurança alimentar.

4. Eventuais oportunidades e obstáculos criados pelo novo quadro regulamentar em matéria de higiene às pequenas empresas artesanais no sector da carne e do leite

Regulamento (CE) n.º 852/2004

4.1 Alguns Estados-Membros tinham aproveitado a possibilidade prevista no anterior quadro jurídico, no caso das empresas de transformação de carne e de leite, de distinguir entre explorações «registadas» e «aprovadas». As explorações registadas não eram autorizadas a escoar os seus produtos fora das fronteiras nacionais, mesmo na ausência de motivos relacionados com diferenças nas regras sanitárias. A orientação SANCO 1513/2005 rev. 1, de 8 de Setembro de 2005, apela expressamente no seu ponto 3.4 a que os Estados-Membros autorizem os produtores que estejam exceptuados do âmbito de aplicação dos Regulamentos (CE) nos. 852/2004 e 853/2004 a vender directamente os seus produtos além-fronteiras. Desta forma, são criadas novas oportunidades para as explorações das regiões de fronteira.

4.2 O Regulamento n.º 852/2004 exige a aplicação do HACCP nos processos que contribuem para a segurança alimentar. A introdução obrigatória do HACCP é de louvar, na medida em que respeita a tradição artesanal, com a realização de um pequeno número de controlos, tão eficazes quanto possível, nos pontos críticos, a fim de obter a máxima segurança do produto. A orientação SANCO 1955/2005, de 30 de Agosto de 2005, contém igualmente disposições sobre como adaptar os princípios HACCP aos diferentes tipos de empresas. Os Estados-Membros formularam também as suas próprias orientações em matéria de boas práticas de higiene. Estas orientações poderão facilitar a aplicação do HACCP nas pequenas empresas do sector, dado que permitirão em certos casos prescindir de uma análise própria de riscos e perigos.

4.3 Neste contexto, a utilidade dos princípios HACCP para as empresas artesanais do sector alimentar dependerá das directrizes de aplicação do HACCP a nível nacional. Se for dada demasiada importância à documentação e a listas de verificação exaustivas, este instrumento fará facilmente subir os custos sem aumentar necessariamente o nível da segurança.

4.4 O HACCP inclui a realização de controlos microbiológicos, cujos critérios e âmbito ainda têm de ser definidos (artigo 4.º). O conteúdo do novo **Regulamento relativo aos critérios microbiológicos** terá uma influência decisiva sobre os custos dos controlos internos. A própria competitividade das pequenas empresas do sector alimentar dependerá muito do regulamento, uma vez que estas empresas terão de distribuir os custos por volumes muito menores de produtos transformados e de vendas do que as grandes empresas do sector. É pois de louvar a proposta que permite adequar a frequência dos controlos da carne picada à quantidade produzida pelas pequenas empresas de abate e desmancha ou pelos talhos. Todas as outras empresas deverão realizar os controlos uma vez por semana.

Regulamento (CE) n.º 853/2004: os riscos da flexibilização e o exemplo da transformação do leite

4.5 A nova flexibilidade confere **grande poder discricionário** não só aos Estados-Membros, mas também, em particular, às autoridades veterinárias regionais responsáveis pela aprovação de empresas do sector alimentar. Actualmente já existem grandes diferenças na aplicação das regras de higiene, particularmente nas áreas consideradas de risco pelos veterinários como, por exemplo, o abate artesanal de aves, as queijarias integradas em explorações e o fabrico de produtos com leite cru.

4.6 Em muitos Estados-Membros, a transformação do leite em queijo nas pequenas empresas agrícolas continua a revelar-se de grande importância para preservar postos de trabalho. As experiências a nível regional na Polónia antes e depois da adesão à UE mostram que as autoridades veterinárias proibiram inicialmente a criação de queijarias tradicionais, alegando supostas «directrizes comunitárias». Posteriormente, foi revelado que essas autoridades não tinham qualquer noção sobre as «novas» ideias e preferiam jogar pelo seguro: o que não existe não pode provocar problemas de higiene. É óbvio, porém, que a responsabilidade por estas ocorrências não cabe à UE, mas sim às autoridades nacionais e regionais.

4.7 Várias das disposições ainda pormenorizadas na antiga legislação comunitária, relativas à transformação do leite, são agora ab-rogadas. O novo regulamento abre novas perspectivas às pequenas empresas e às empresas artesanais do sector alimentar vêem abrir-se novas perspectivas de reconhecimento dos chamados «métodos alternativos» que, contudo, o regulamento não define especificamente.

4.8 É pois legítimo rezear que alguns Estados-Membros, na transposição dos regulamentos para o direito nacional, façam uma aplicação substancialmente mais restrita e desfavorável para as pequenas empresas do sector alimentar do que a preconizada pela Comunidade.

4.9 Exemplo 1: Na Alemanha foram já avançados os primeiros projectos de regulamento administrativo geral (procedimento de autorização em conformidade com o artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004). Este regulamento requer (como já anteriormente) um ensaio de tipo para a autorização

de instalações de pasteurização e centrífugas de limpeza. Os empresários que utilizem outros aparelhos ou métodos devem apresentar as respectivas certificações e sustentar os custos da respectiva aprovação.

4.10 **Exemplo 2:** Nos Estados-Membros da Europa de Leste, como a República Checa, a Polónia, a Eslovénia ou os países bálticos, durante a adaptação da legislação nacional ao acervo comunitário, assistiu-se a processos semelhantes aos dos novos estados federais alemães após a reunificação. Não só se verificou uma enorme mudança estrutural nas leitarias e nos matadouros, com a atinente perda de postos de trabalho, como os procedimentos de autorização foram muitas vezes determinados pelos interesses das grandes empresas em diminuir os encargos sobre os seus sistemas de produção.

4.11 O Comité exorta, pois, a Comunidade a assegurar o **respeito da concorrência leal** em todos os Estados-Membros, velando por que as autoridades competentes apliquem, em benefício das pequenas empresas locais do sector alimentar, a margem de interpretação prevista para os produtos de qualidade tradicionais e regionais.

Regulamento (CE) n.º 853/2004: inconvenientes para as pequenas empresas do sector da carne

4.12 O Regulamento n.º 853/2004 inclui algumas disposições claramente definidas que vão muito além das condições aplicáveis até aqui às pequenas empresas do sector da carne e que terão um impacto negativo na evolução dos custos e, consequentemente, nas pequenas empresas do sector alimentar. As disposições mais importantes são:

4.13 De acordo com o novo regulamento, todas as empresas de abate devem dispor de **locais adequados para estabulação** (?). Este requisito aplicar-se-ia também aos talhos artesanais, mesmo que acolham os animais por muito pouco tempo e que apenas abatam um número reduzido de animais por semana. Esta disposição obriga em princípio as pequenas explorações a realizar investimentos consideráveis, sem que as condições de higiene sejam efectivamente melhoradas. É por isso de louvar que a versão revista da orientação SANCO/1514/2005 procure resolver este problema. O ponto 5.2 salienta que os pequenos matadouros não serão obrigados a manter equipamentos sofisticados, por exemplo para alimentação dos animais.

4.14 O **abate e a desmancha** devem fazer-se em locais separados. Se estes processos decorrerem em momentos diferentes, não há razão para que não possam ser utilizadas as mesmas instalações, sem prejuízo para a segurança. Acresce que a realização dos dois processos em fases distintas permite que as instalações sequem, melhorando a higiene e poupando investimentos desnecessários às pequenas empresas do sector alimentar. A revisão das orientações deve, assim, prever a possibilidade de prescindir de locais separados para o abate e a desmancha contanto que os dois processos decorram em momentos diferentes e que sejam observadas normas de limpeza adequadas.

(?) Anexo III, Secção I, Capítulo II, n.º 1 a) e 2 c).

4.15 Uma inovação é que, de futuro, as pequenas empresas artesanais até aqui com o estatuto de «explorações registadas» também terão de manter nas **salas de desmancha uma temperatura de 12°C** ou aplicar «alternativas equivalentes». Para lá dos outros problemas decorrentes do trabalho a essa temperatura, esta regra implica investimentos e gastos adicionais com a refrigeração para as pequenas empresas⁽⁶⁾. Seria suficiente, porém, impor que a carne a desmanchar fosse retirada progressivamente dos espaços de refrigeração.

4.16 As novas **disposições relativas à temperatura e ao controlo da carne picada** introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 853/2004 são particularmente problemáticas, dado que este produto assume uma grande importância económica também para as micro-empresas e as pequenas empresas de transformação de carne. Até à data, e pelo menos na Alemanha, estas empresas gozavam do estatuto apenas de «explorações registadas» e tinham por isso de cumprir as disposições nacionais aplicáveis à carne picada e de respeitar uma temperatura máxima de 4°C. Uma vez que de futuro apenas existirão empresas aprovadas pela UE, as empresas artesanais de transformação de carne terão de cumprir os rigorosos requisitos de temperatura (2°C), estabelecidos pelo novo regulamento⁽⁷⁾. Contudo que as empresas produzam carne picada fresca e a vendam exclusivamente no dia de produção (como exigiam as disposições anteriores), a imposição de temperaturas mais baixas não traz qualquer acréscimo de higiene. Dado que as antigas instalações não podem ser adaptadas facilmente a temperaturas mais baixas e que são necessários equipamentos adicionais de descongelamento, as empresas ver-se-ão obrigadas a investir em novas instalações de refrigeração. Ainda mais problemático para a competitividade das empresas artesanais é o facto de o novo regulamento autorizar a carne picada a partir de carne congelada, o que facilita o *dumping* dos preços.

4.17 Outro requisito agora introduzido é que as empresas artesanais do sector da carne passam a ser obrigadas a efectuar **controlos microbiológicos** da carne picada, mesmo quando a vendem ou congelam no próprio dia de produção⁽⁸⁾. Esta disposição representa custos consideráveis, sem vantagem aparente em matéria de higiene. Fica em aberto a questão da frequência destes controlos, dado que a proposta de regulamento prevê apenas que as pequenas empresas possam ser isentadas da obrigação de efectuar controlos semanais (ver pontos 4.18 a 4.20).

Regulamento relativo aos critérios microbiológicos

4.18 O teor do regulamento relativo aos critérios microbiológicos, que se encontra em preparação, será de extrema importância para a futura competitividade das pequenas empresas do sector alimentar. Será conveniente fixar a extensão da recolha de amostras e das análises tendo em conta o volume de

produção das empresas e assegurar, ao mesmo tempo, a pertinência dos controlos em termos estatísticos.

4.19 Até à data, os matadouros estavam obrigados a efectuar controlos microbiológicos anuais do número total de germes e dos agentes de putrefacção (*enterobactérias*) nos animais abatidos, assim como inspecções dez vezes por ano das instalações (paredes, etc.). O aumento previsto da intensidade dos controlos implicará uma elevação significativa dos custos para as pequenas empresas.

4.20 Outro factor a ter em conta é que reduzidos volumes de produção acarretam problemas não só de ordem estatística, como também relacionados com a quantidade a recolher para análise. A CGAD (Confédération Générale de l'Alimentation en Détail), associação profissional e do comércio alimentar francesa, chamou a atenção para este aspecto. Segundo a CGAD, se fosse mantida a escala dos controlos, o volume de amostras recolhidas deixaria pouco produto para vender, sem falar dos custos envolvidos.

5. Conclusões

5.1 O CESE louva a flexibilidade dos novos regulamentos, que abrem novas oportunidades às empresas tradicionais e/ou artesanais regionais do sector alimentar.

5.2 O CESE previne, contudo, que esta grande margem de manobra pode acarretar riscos para essas empresas, dado que quer os Estados-Membros quer as autoridades locais podem interpretar as novas normas em seu detrimento. A experiência com a aplicação das directivas comunitárias aponta nesse sentido. As empresas deveriam ter a possibilidade de escolher de que forma pretendem alcançar os objectivos de higiene. É essa igualmente a conclusão da orientação SANCO/1513/2005 rev. 1, de 8 de Setembro, no seu ponto 4. A Comissão deve velar por que a orientação seja divulgada nos Estados-Membros.

5.3 O CESE considera que alguns pontos dos regulamentos deveriam ser reformulados:

5.3.1 O abate manual de animais isolados deveria ser reconhecido como um «processo tradicional». É este o teor de todas as propostas de alteração dos Estados-Membros sobre o n.º 4 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004, o n.º 4 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 853/2004 e o n.º 4 do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 854/2004.

5.3.2 As instalações do comércio retalhista utilizadas para a preparação e/ou desmancha de grandes quantidades de alimentos de origem animal e respectiva entrega a outros retalhistas devem ser incluídas, sem excepção, no âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 853/2004⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Anexo III, Secção I, Capítulo V, n.º 2 a).

⁽⁷⁾ Anexo III, Secção V, Capítulo III, n.º 2 c).

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 852/2004, Cap. II, Art. 4.º, n.º 3a).

⁽⁹⁾ *Vd.* igualmente o parecer do CESE de 28 de Março de 2001 (JO C 155/39).

5.3.3 No que se refere aos requisitos em matéria de construção (Anexo III do Regulamento (CE) n.º 853/2004), devem ser seguidas as recomendações do ponto 5.2 da SANCO 1514, segunda as quais os estabelecimentos artesanais onde são abatidos animais não devem necessariamente possuir locais adequados para estabulação e os seus equipamentos para alimentar e dessedentar os animais podem ser bastante simples.

5.3.4 Caso esteja assegurada a separação no tempo das operações de abate e desmancha, esses estabelecimentos não devem estar obrigados a possuir um segundo espaço de trabalho (alínea c) do n.º 2 do Capítulo II).

5.3.5 Os estabelecimentos artesanais deverão poder ser exceptuados da obrigação de manter os espaços de desmancha a uma temperatura constante se a carne for retirada gradualmente do espaço de congelação, como é muitas vezes o caso nesse tipo de estabelecimentos.

5.3.6 Quanto às temperaturas a respeitar, a obrigação de manter a carne picada a uma temperatura não superior a 2°C (Secção V, Capítulo III, alínea c) do n.º 2) deveria ser suprimida

para o tratamento manual e substituída pela norma alemã para as empresas registadas (4.º C para a preparação diária de carne picada fresca vendida no próprio dia). A frequência dos controlos microbiológicos da carne picada nos estabelecimentos que só a produzem em quantidades reduzidas e a congelam imediatamente ou a vendem no próprio dia da produção deveria ser adaptada à quantidade de carne efectivamente produzida (Regulamento (CE) n.º 852/2004, Capítulo II, artigo 4.º, alínea a) do n.º 3).

5.3.7 O CESE recomenda ainda a realização de um estudo comparativo para analisar a aplicação dos regulamentos nos diferentes Estados-Membros e seu impacto nas empresas artesanais do sector alimentar e apresentar propostas no sentido de melhorar a competitividade dessas empresas. Deveria ser analisada em particular a disponibilidade de medidas de formação e de formação contínua para as pequenas empresas do sector alimentar. Os mecanismos de difusão das orientações da Comissão também devem ser revistos, por forma a que as pequenas empresas possuam informação suficiente sobre as derrogações de que podem beneficiar.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND
