

Bruxelas, 22 de janeiro de 2024
(OR. en)

5676/24

**Dossiê interinstitucional:
2018/0218(COD)**

**AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	22 de janeiro de 2024
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2024) 12 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Utilização das medidas adotadas em situações de crise nos termos dos artigos 219.º a 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2024) 12 final.

Anexo: COM(2024) 12 final



Bruxelas, 22.1.2024
COM(2024) 12 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Utilização das medidas adotadas em situações de crise nos termos dos artigos 219.º a 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados

1. Introdução

Nos termos do artigo 225.º, alínea d-B), do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 (Regulamento Organização Comum dos Mercados)¹, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 31 de dezembro de 2023, um relatório sobre a utilização das medidas adotadas em situações de crise, em especial as medidas excecionais adotadas nos termos dos artigos 219.º a 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados.

O presente relatório abrange os regulamentos relativos às medidas excecionais adotados pela Comissão nos termos dos artigos 219.º a 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados entre 1 de janeiro de 2014 e o final de 2023.

O anexo 1 do presente relatório contém a lista de todos os regulamentos. O anexo 2 apresenta informações sobre as despesas anuais agregadas da UE por medida até ao final do exercício financeiro de 2023 (15 de outubro de 2023).

2. Tipos de medidas excecionais ao abrigo do Regulamento Organização Comum dos Mercados

2.1 Introdução

A parte V, capítulo I, do Regulamento Organização Comum dos Mercados intitula-se «Medidas excecionais» (artigos 219.º a 222.º). Os artigos habilitam a Comissão a adotar medidas excecionais de mercado em caso de:

- perturbações do mercado (artigo 219.º),
- doenças dos animais, pragas dos vegetais e perda de confiança dos consumidores devido a riscos para a saúde pública, a sanidade animal ou a fitossanidade (artigo 220.º),
- problemas específicos (artigo 221.º),
- desequilíbrio grave dos mercados (artigo 222.º).

Estas disposições refletem a necessidade – no contexto de uma orientação para o mercado baseada em princípios da política agrícola comum (PAC) – de fazer face a potenciais riscos, muitas vezes súbitos e imprevisíveis, que se devem a circunstâncias que podem excecionalmente surgir nos mercados agrícolas, como a instabilidade do mercado, a volatilidade dos preços ou as consequências das restrições relacionadas com a sanidade animal e a fitossanidade.

Por conseguinte, pode considerar-se que as medidas excecionais estão relacionadas com os instrumentos de prevenção e de gestão dos riscos disponíveis para os agricultores da UE no âmbito da PAC e das políticas nacionais.

A produção agrícola é intrinsecamente arriscada. Os rendimentos, a qualidade dos produtos e os preços conexos são influenciados por vários fatores externos com impactos a curto prazo, como as condições meteorológicas e outros fatores ambientais ou sanitários (como doenças dos animais e pragas dos vegetais). A produção agrícola está igualmente sujeita a riscos decorrentes da evolução dos mercados agrícolas, de perturbações do comércio ou de acontecimentos geopolíticos. Estes riscos são acentuados pela natureza das decisões relativas à produção, nomeadamente investimentos, que muitas vezes têm de ser tomadas com base

¹ Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

numa perspetiva de médio e longo prazo. Além disso, em alguns sistemas de produção (por exemplo, a produção animal) não é possível proceder a adaptações rápidas no que respeita à produção.

Alguns desses riscos podem ser classificados como normais ou negociáveis e podem ser geridos quer na própria exploração, quer através de instrumentos de mercado ou de instrumentos privados de partilha de riscos (tais como seguros). Outros riscos podem ser sistémicos/catastróficos e conduzir a custos tão elevados que os instrumentos privados de gestão do risco são inadequados (por exemplo, as companhias de seguros podem não estar dispostas a fornecer uma cobertura a prémios razoáveis)². Por conseguinte, no decurso de crises do mercado, pode ser necessária uma ação pública específica e excecional.

As medidas excecionais são suplementares e complementares tanto das outras medidas de intervenção no mercado previstas no Regulamento Organização Comum dos Mercados (nomeadamente a intervenção pública e a ajuda ao armazenamento privado³), que visam estabilizar os preços para os agricultores, como das disposições destinadas a prevenir e gerir crises através de intervenções setoriais que podem ser programadas nos planos estratégicos da PAC (por exemplo, no setor das frutas e produtos hortícolas).

As medidas excecionais são temporárias por natureza e adotadas na medida e pelo tempo necessários para resolver os problemas em causa.

Os considerandos dos regulamentos da Comissão com base nos artigos 219.º a 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados clarificam as razões para a adoção da medida excecional, com base numa avaliação objetiva da situação do mercado.

2.2 Aspetos orçamentais

Antes de 2023, as medidas excecionais que implicavam apoio financeiro podiam ser financiadas através da mobilização de recursos financeiros no âmbito da «reserva para crises no setor agrícola» (artigo 25.º do anterior Regulamento Horizontal da PAC⁴; artigo 226.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados), cujo financiamento resultava da aplicação da «disciplina financeira». Este mecanismo de financiamento implicava que a ativação da reserva para crises no setor agrícola resultaria em cortes correspondentes nos pagamentos diretos aos agricultores e a sua utilização exigiria uma decisão de transferência por parte do Conselho e do Parlamento Europeu. Esta reserva nunca foi utilizada até março de 2022, altura em que foi adotada uma ajuda de adaptação excecional aos produtores afetados pelas consequências da guerra na Ucrânia. O pacote de apoio ascendeu a 500 milhões de EUR, dos quais 350 milhões de EUR foram financiados a partir da reserva para crises de 2022. Anteriormente, em todos os outros casos, o financiamento de medidas excecionais era assegurado por outras disponibilidades orçamentais ao abrigo do sublimite máximo do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), sem a ativação da reserva para crises.

A partir de 2023, e em conformidade com as disposições do novo Regulamento Horizontal da PAC⁵, foi estabelecida uma reserva agrícola de, pelo menos, 450 milhões EUR, que será

² Ver relatório do Grupo de Missão para os Mercados Agrícolas (2018).

³ Artigos 8.º a 21.º, do Regulamento Organização Comum dos Mercados.

⁴ Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁵ Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (JO L 435 de 6.12.2021, p. 187).

criada no início de cada ano do período 2023-2027⁶. Pode ser fixado um montante mais elevado no orçamento da UE.

O montante da reserva agrícola é inscrito diretamente no orçamento da UE, tornando os fundos da reserva diretamente disponíveis/disponibilizando diretamente os fundos da reserva. As medidas excecionais devem ser financiadas a partir desta reserva (juntamente com as medidas de intervenção no mercado). A reserva agrícola é estabelecida utilizando, em primeiro lugar, as disponibilidades remanescentes da reserva do ano anterior não utilizadas e transitadas, em seguida as disponibilidades orçamentais ao abrigo do sublimite máximo do FEAGA e, se necessário, e apenas em último recurso, aplicando a disciplina financeira.

O capítulo do Regulamento Organização Comum dos Mercados que aborda as medidas excecionais é composto por quatro artigos. Nas subsecções seguintes debate-se cada um destes artigos de forma mais circunstanciada.

2.3 Artigo 219.º

O artigo 219.º permite à Comissão tomar, por meio de atos delegados, as medidas necessárias para reagir efetiva e eficientemente contra perturbações e ameaças de perturbações do mercado em todos os setores agrícolas abrangidos pelo Regulamento Organização Comum dos Mercados⁷. Por imperativos de urgência, os atos delegados podem ser adotados nos termos do procedimento de urgência (artigo 228.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados) e entrar em vigor sem demora, desde que não tenha sido formulada qualquer objeção pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho.

A Comissão pode adotar essas medidas se ocorrer uma perturbação ou ameaça de perturbação do mercado (em especial, entre outros, devido a aumentos ou reduções dos preços) que seja suscetível de continuar ou de se deteriorar. As referidas medidas podem ser adotadas sempre que quaisquer outras medidas disponíveis ao abrigo do Regulamento Organização Comum dos Mercados – como a intervenção pública ou a ajuda ao armazenamento privado – se afigurem insuficientes ou inadequadas para resolver a situação⁸. As situações decorrentes do excesso de oferta (ausência de procura) caracterizadas por reduções dos preços foram naturalmente visadas por estas medidas, mas a redação do artigo abrange também a situação oposta de escassez e aumentos dos preços.

Este regime reflete a progressão gradual das medidas previstas no Regulamento Organização Comum dos Mercados: os instrumentos de intervenção no mercado (intervenção pública e ajuda ao armazenamento privado) e outros instrumentos disponíveis ao abrigo do Regulamento Organização Comum dos Mercados devem, em primeiro lugar, revelar-se insuficientes antes da adoção de medidas excecionais. Neste espírito, cada medida adotada clarifica, se for o caso, a razão pela qual a utilização das medidas disponíveis no âmbito do Regulamento Organização Comum dos Mercados não resolveu, ou não teria sido suficiente para resolver, a perturbação do mercado.

⁶ Artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/2116.

⁷ Ver artigo 1.º, n.º 2, e anexo I do Regulamento Organização Comum dos Mercados.

⁸ A referência à natureza «inadequada» de outras medidas de mercado constantes do Regulamento Organização Comum dos Mercados foi introduzida com a última reforma da PAC, o Regulamento (UE) 2021/2117 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1308/2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, (UE) n.º 1151/2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, (UE) n.º 251/2014, relativo à definição, descrição, apresentação, rotulagem e proteção das indicações geográficas dos produtos vitivinícolas aromatizados e (UE) n.º 228/2013, que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União (JO L 435 de 6.12.2021, p. 262).

As medidas em questão podem, na medida e pelo tempo necessários, dar resposta à perturbação do mercado ou à ameaça de perturbação do mercado, alargar ou alterar o âmbito de aplicação, a duração ou outros aspetos de outras medidas previstas no Regulamento Organização Comum dos Mercados, podendo igualmente prever medidas inteiramente novas, incluindo a concessão de ajuda excecional a um ou mais setores e a um ou mais países.

Todas as medidas excecionais de concessão de ajuda excecional clarificam os seguintes aspetos:

- i) estabelecem os países elegíveis e a base para a repartição das dotações de ajuda entre os mesmos,
- ii) esclarecem que a distribuição da ajuda pelos Estados-Membros deve visar os produtores mais afetados pela perturbação do mercado em causa. A fim de atenuar as perturbações do mercado, numa lógica de subsidiariedade, os Estados-Membros estão muitas vezes em melhor posição para analisar quais os agricultores e setores que necessitam de ser apoiados nas diferentes situações de mercado. Além disso, a ajuda deve ser distribuída com base em critérios objetivos e de forma não discriminatória, evitando quaisquer problemas de mercado e de concorrência,
- iii) estabelecem se os Estados-Membros podem conceder apoio adicional (complemento) nas mesmas condições de objetividade, não discriminação e não distorção da concorrência. Esses complementos, que não são afetados pelas regras em matéria de auxílios estatais, podem ser justificados pelo facto de os montantes atribuídos aos Estados-Membros beneficiários apenas compensarem parcialmente as perdas efetivas sofridas pelos produtores,
- iv) clarificam de que a forma a ajuda de natureza excecional está associada à assistência financeira da UE concedida ao abrigo de outros instrumentos e se existe a possibilidade de acumular a ajuda excecional com esse apoio financeiro,
- v) exigem que os Estados-Membros comuniquem à Comissão: i) os critérios objetivos utilizados para orientar o apoio, ii) de que forma evitaram quaisquer distorções da concorrência, iii) os montantes totais pagos, iv) o número e o tipo de beneficiários, e v) uma avaliação da eficácia das medidas tomadas. A partir de 2015, devem também ser comunicadas as medidas concretas tomadas, os impactos previstos e os complementos adicionais.

2.4 Artigo 220.º

O artigo 220.º permite à Comissão adotar atos de execução e tomar, a pedido de um Estado-Membro e com base numa avaliação da substância, medidas excecionais para fazer face aos impactos no mercado das medidas tomadas a nível nacional de modo a combater a propagação de doenças dos animais e de pragas dos vegetais⁹. A avaliação examina as provas de que o Estado-Membro em causa adotou rapidamente medidas sanitárias, veterinárias e fitossanitárias para pôr termo à epizootia; ou acompanhar, controlar, erradicar ou conter a praga vegetal. As medidas previstas no artigo 220.º podem também dar resposta a perturbações graves do mercado diretamente atribuídas a uma perda de confiança dos consumidores devido a riscos para a saúde pública, a sanidade animal ou a fitossanidade.

O artigo 220.º constitui uma base jurídica para compensar os produtores afetados pelos efeitos indiretos das restrições ao comércio ou por uma perda de confiança dos consumidores

⁹ As pragas dos vegetais e a referência aos controlos fitossanitários conexos foram introduzidas com a última reforma da PAC, o Regulamento (UE) 2021/2117. As pragas dos vegetais dizem apenas respeito às frutas e produtos hortícolas.

que não sejam elegíveis para contribuições financeiras da UE no âmbito das medidas sanitárias e veterinárias de prevenção e controlo previstas na legislação da UE¹⁰. Esta compensação deve ser cofinanciada pelo Estado-Membro em causa. A UE presta um cofinanciamento equivalente a 50 % das despesas efetuadas pelos Estados-Membros (60 % para a luta contra a febre aftosa).

O artigo 220.º enumera os setores em que os impactos das medidas restritivas do comércio podem ser compensados.

Os regimes de apoio adotados nos termos do artigo 220.º exigem que os Estados-Membros efetuem controlos administrativos e no local e documentem devidamente esses controlos.

2.5 Artigo 221.º

O artigo 221.º permite à Comissão tomar, por meio de atos de execução, medidas de emergência para resolver problemas específicos, caso não estejam preenchidas as condições para adotar medidas nos termos do artigo 219.º ou do artigo 220.º.

Estas medidas não requerem a existência de uma perturbação ou ameaça de perturbação do mercado. O «problema específico» a resolver pode, por conseguinte, residir numa outra razão que impeça a realização dos objetivos da PAC. Estas medidas podem derrogar das disposições do Regulamento Organização Comum dos Mercados apenas na medida e durante o período estritamente necessários e, em qualquer caso, por um período não superior a 12 meses.

Por imperativos de urgência, sempre que as circunstâncias possam causar uma rápida deterioração da situação a que seria difícil dar resposta se as medidas fossem adiadas, podem ser adotados atos de execução imediatamente aplicáveis (artigo 229.º, n.º 3, do Regulamento Organização Comum dos Mercados).

2.6 Artigo 222.º

Por último, o artigo 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados autoriza a Comissão a adotar atos de execução para isentar da aplicação do direito da concorrência os acordos e decisões de estabilização do mercado por parte dos agricultores e das suas associações, organizações de produtores (OP) reconhecidas, associações de OP ou organizações interprofissionais reconhecidas¹¹.

¹⁰ Ver Regulamento (UE) n.º 652/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal (JO L 189 de 27.6.2014, p. 1). O regulamento foi revogado pelo Regulamento (UE) 2021/690 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, que estabelece um programa a favor do mercado interno, da competitividade das empresas, incluindo as pequenas e médias empresas, do setor dos vegetais, dos animais, dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais e das estatísticas europeias (Programa a favor do Mercado Interno) e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 99/2013, (UE) n.º 1287/2013, (UE) n.º 254/2014 e (UE) n.º 652/2014 (JO L 153 de 3.5.2021, p. 1).

¹¹ As possibilidades de tais ações coletivas foram alargadas aos agricultores e respetivas associações com o Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), (UE) n.º 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum, (UE) n.º 1307/2013 que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum, (UE) n.º 1308/2013 que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e (UE) n.º 652/2014 que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal (JO L 350 de 29.12.2017, p. 15) (Regulamento Omnibus).

As medidas de gestão da oferta tomadas pelos operadores privados destinam-se a corrigir graves desequilíbrios do mercado. Normalmente, o direito da concorrência exclui tais acordos entre as OP, uma vez que têm um efeito restritivo sobre a concorrência.

Os referidos acordos e decisões: i) devem ser válidos por um período máximo de seis meses (podendo no entanto ser prorrogados), ii) não devem prejudicar o bom funcionamento do mercado único, iii) devem visar estritamente a estabilização do setor em causa, e iv) devem ser abrangidos por uma ou mais das categorias específicas de ações coletivas enumeradas no artigo. Até 2017, essas medidas só podiam ser adotadas se já tivessem sido adotadas medidas de mercado ou medidas excepcionais para os produtos em causa, como último recurso. Desde então (e desde o Regulamento Reforma Omnibus¹²), podem complementar a ação da UE ao abrigo de outras disposições sem que tal condição prévia se aplique.

Importa mencionar que o artigo 222.º não implica a mobilização de fundos da UE.

3. Utilização de medidas excepcionais (por crise)

Entre 1 de janeiro de 2014 e o final de 2023, foram adotadas 63 medidas excepcionais nos termos dos artigos 219.º a 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados. As medidas são apresentadas a seguir com referência à crise ou situação específica que desencadeia a sua adoção¹³.

A maioria das medidas foi adotada ao abrigo do artigo 219.º (32 atos), seguindo-se 14 atos ao abrigo do artigo 220.º, 11 atos ao abrigo do artigo 221.º e seis atos ao abrigo do artigo 222.º.

Todas as medidas são enumeradas no anexo 1. O anexo 2 contém igualmente informações sobre a execução das medidas até 15 de outubro de 2023.

3.1 Embargo imposto pela Rússia às importações, aliado a desequilíbrios entre a oferta e a procura

Como retaliação contra as sanções impostas pela UE após a anexação da Crimeia pela Rússia na primavera de 2014, o Governo russo introduziu um embargo às importações de determinados produtos agrícolas da União Europeia. O embargo, que entrou em vigor em 7 de agosto de 2014, incluía produtos como o leite e produtos lácteos, produtos animais e frutas e produtos hortícolas frescos. O embargo inicial, posteriormente prorrogado, teve repercussões significativas para os exportadores da UE dos produtos agrícolas afetados, restringindo-lhes o acesso ao mercado russo.

3.1.1 Frutas e produtos hortícolas

O embargo imposto pela Rússia às importações da UE provocou uma queda significativa dos preços no setor das frutas e produtos hortícolas da UE, uma vez que um dos seus maiores mercados de exportação passou a estar, repentinamente, indisponível, o que resultou num excesso de oferta na UE.

A ameaça de perturbação do mercado foi particularmente premente para este setor, pois ocorreu inesperadamente no tempo da colheita, tendo os agricultores sido deixados com grandes quantidades de produtos colhidos e extremamente perecíveis e com possibilidades de armazenamento limitadas. Além disso, algumas variedades de produtos principalmente destinadas à Rússia não encontraram rapidamente mercados de exportação alternativos. No

¹² Regulamento (UE) 2017/2393.

¹³ De notar que alguns atos constituem apenas alterações de atos anteriormente aprovados, por exemplo, alargando a duração das medidas ou o seu âmbito de aplicação a beneficiários adicionais, etc.

caso dos pêssegos e nectarinas, o embargo coincidiu com um elevado nível de oferta devido às condições meteorológicas em 2014. Uma vez que a produção de frutas e produtos hortícolas é imprevisível e que os produtos são perecíveis, mesmo os pequenos excedentes podem perturbar significativamente o mercado.

A fim de evitar uma perturbação grave do mercado e atenuar a queda dos preços, foram adotadas duas medidas. Uma medida ao abrigo do artigo 219.º, de 21 de agosto de 2014, aumentou os volumes de pêssegos e nectarinas elegíveis para apoio às retiradas do mercado para distribuição gratuita pelas OP¹⁴. Também permitiu a concessão de assistência financeira da UE a produtores que não eram membros de OP e apoio adicional às atividades de promoção das OP dos quatro principais países produtores, Grécia, Espanha, França e Itália, num montante máximo de 3 milhões de EUR¹⁵.

Uma segunda medida ao abrigo do artigo 219.º, com data de 29 de agosto de 2014, alargou o âmbito de aplicação do regulamento a outras frutas e produtos hortícolas afetados pela perda de mercados de exportação. Atribuiu 125 milhões de EUR (dos quais 82 milhões de EUR para maçãs e peras e 43 milhões de EUR para outras frutas e produtos hortícolas) à concessão de assistência financeira relacionada com os volumes mais elevados de operações de retiradas do mercado, colheita em verde e não colheita, tanto para os produtores membros como não membros de OP, até quantidades específicas de produtos (enumerados no seu anexo I)¹⁶.

Estas medidas excecionais foram prorrogadas e complementadas, nomeadamente para alargar o âmbito de aplicação às laranjas, clementinas, mandarinas e limões¹⁷.

Em janeiro de 2016, o embargo imposto pela Rússia às importações de produtos agrícolas foi alargado às importações de produtos agrícolas turcos. Uma vez que a Turquia era um dos principais exportadores de frutas e produtos hortícolas para a Rússia, a ameaça de perturbação do mercado na UE foi significativa devido aos efeitos de desvio do comércio. Em junho de 2016, foi introduzida uma nova medida ao abrigo do artigo 219.º, adaptando as medidas existentes e alargando o seu âmbito de aplicação a outros produtos. A medida incluía limites quantitativos máximos no que se refere aos produtos elegíveis para assistência financeira por Estado-Membro produtor¹⁸. Em março de 2017, as quantidades atribuídas não utilizadas foram redistribuídas pelos Estados-Membros produtores através de um novo ato delegado¹⁹.

O acompanhamento regular do mercado da UE revelou posteriormente uma melhoria a respeito das culturas não permanentes (produtos hortícolas e algumas frutas), o que conduziu a uma adaptação das medidas em vigor. Em abril de 2017, uma medida ao abrigo do

¹⁴ A base jurídica das medidas de gestão de crises (como as retiradas do mercado, a colheita em verde e a não colheita) que podem ser apoiadas pela UE no âmbito dos programas operacionais no setor das frutas e produtos hortícolas mudou ao longo do tempo, passando do Regulamento Organização Comum dos Mercados [Regulamento (UE) n.º 1308/2013] (artigos 33.º e 34.º) para o Regulamento Planos Estratégicos da PAC [Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 e (UE) n.º 1307/2013 (JO L 435 de 6.12.2021, p. 1)]. Desde 2021, o âmbito, a duração e outros aspetos das intervenções setoriais no setor das frutas e produtos hortícolas são regulados pelo Regulamento Planos Estratégicos da PAC (artigo 42.º e seguintes).

¹⁵ JO L 248 de 22.8.2014, p. 1.

¹⁶ JO L 259 de 30.8.2014, p. 2.

¹⁷ JO L 284 de 30.9.2014, p. 22; JO L 366 de 20.12.2014, p. 20; JO L 211 de 8.8.2015, p. 17.

¹⁸ JO L 154 de 11.6.2016, p. 3.

¹⁹ JO L 58 de 4.3.2017, p. 8.

artigo 219.º reduziu o número de produtos e quantidades máximas elegíveis para apoio²⁰. No entanto, devido aos elevados níveis de produção e de reservas de pêssegos e nectarinas em alguns Estados-Membros, bem como à introdução de medidas sanitárias e fitossanitárias por destinos de exportação alternativos, como a Bielorrússia, em setembro de 2017 foi adotada uma nova medida ao abrigo do artigo 219.º. Este novo ato aumentou as quantidades máximas de pêssegos e nectarinas elegíveis para apoio na Grécia, em Espanha e em Itália²¹.

Em resultado de todas estas medidas, foi desembolsado um total geral de mais de 500 milhões de EUR até 2018, o que permitiu retirar do mercado quase 1,8 milhões de toneladas de frutas e produtos hortícolas frescos.

3.1.2 Leite e produtos lácteos

O embargo imposto pela Rússia às importações da UE resultou, em primeiro lugar, numa ameaça de perturbação do mercado e, posteriormente, numa perturbação real do mercado dos produtos lácteos, com uma queda significativa dos preços. Esta situação conjugou-se com outras circunstâncias, como o abrandamento das importações chinesas (o maior mercado mundial de importação), os preços positivos e as condições meteorológicas, resultando num aumento da oferta mundial de leite. O efeito combinado de todas estas circunstâncias conduziu a um desequilíbrio entre a oferta e a procura a nível mundial no setor do leite e a uma queda acentuada dos preços do leite e dos produtos lácteos, com efeitos secundários negativos no setor da pecuária.

A fim de proporcionar segurança ao mercado, o período de intervenção pública para o leite em pó desnatado e a manteiga (que, regra geral, decorre de 1 de março a 30 de setembro) foi prorrogado várias vezes através de medidas ao abrigo do artigo 219.º²².

Para além da ajuda normal ao armazenamento privado de manteiga e de leite em pó desnatado, foi introduzido, no final de 2014²³ e no final de 2015²⁴, um regime temporário e excecional de ajuda ao armazenamento privado para todos os tipos de queijos [não limitado aos queijos com indicação geográfica protegida (IGP) ou denominação de origem protegida (DOP) elegíveis para ajuda ao armazenamento privado ao abrigo do Regulamento Organização Comum dos Mercados].

Entre 2014 e 2017, estas medidas foram complementadas por regimes excecionais de apoio financeiro ao setor do leite e a outros setores da pecuária.

Em novembro de 2014, foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 219.º que prevê ajuda excecional aos produtores de leite da Estónia, Letónia e Lituânia no montante de 28,6 milhões de EUR (6,8 milhões de EUR, 7,7 milhões de EUR e 14,1 milhões de EUR, respetivamente). O objetivo desta medida consistia em resolver os problemas de liquidez causados pela perda de um importante parceiro comercial e pela subsequente descida dos preços do leite. Os três países dependiam fortemente das exportações para a Rússia e o seu setor do leite centrou-se em produtos não abrangidos pela intervenção pública ou ajuda ao

²⁰ JO L 170 de 1.7.2017, p. 31.

²¹ JO L 233 de 9.9.2017, p. 1.

²² JO L 265 de 5.9.2014, p. 21; JO L 360 de 17.12.2014, p. 13; JO L 242 de 18.9.2015, p. 28; JO L 242 de 9.9.2016, p. 15.

²³ JO L 265 de 5.9.2014, p. 22, revogado pouco depois pelo facto de o regime parecer ser desproporcionadamente utilizado pelos produtores de queijo de zonas que, tradicionalmente, não exportavam quantidades significativas para a Rússia (JO L 279 de 23.9.2014, p. 17).

²⁴ JO L 271 de 16.10.2015, p. 15, posteriormente alterado para disponibilizar quantidades máximas de queijos não utilizadas para alguns Estados-Membros (JO L 41 de 18.2.2016, p. 10).

armazenamento privado²⁵. Em dezembro de 2014, foram atribuídos 10,7 milhões de EUR à Finlândia por razões semelhantes²⁶. A atribuição da ajuda aos quatro países baseou-se nos seus níveis de produção leiteira no quadro das quotas nacionais.

Em outubro de 2015, o forte desequilíbrio entre a oferta e a procura nos setores do leite, dos produtos lácteos e da carne de suíno, desencadeado pelo embargo imposto pela Rússia e pela sua subsequente prorrogação, foi agravado por um aumento dos custos de produção noutros setores da pecuária devido à seca de 2015 na Europa. Esta combinação de circunstâncias levou à adoção de uma medida ao abrigo do artigo 219.º que concedeu ajuda excecional aos agricultores no setor do leite e outros setores da pecuária em todos os Estados-Membros da UE, num montante global de 420 milhões de EUR²⁷. Foi autorizado apoio nacional suplementar, até 100 % – não sujeito a procedimentos aplicáveis em matéria de auxílios estatais.

Em seguida, em abril de 2016, foram adotadas duas medidas ao abrigo dos artigos 219.º e 222.º, respetivamente. Estas duas medidas autorizaram as cooperativas e outras formas de OP reconhecidas e não reconhecidas a celebrar acordos e a tomar decisões sobre o planeamento da produção leiteira com vista à estabilização do mercado²⁸. Esta última medida foi prorrogada em setembro devido à fraca utilização²⁹.

Em setembro de 2016, foram introduzidas duas novas medidas ao abrigo do artigo 219.º para dar resposta às perturbações do mercado no setor do leite e da pecuária, influenciadas pela continuação do embargo imposto pela Rússia e pelo persistente desequilíbrio entre a oferta e a procura a nível mundial, bem como prestar ajuda excecional suplementar aos agricultores nos setores do leite e da pecuária.

A primeira medida permitiu aos Estados-Membros conceder ajuda com base em reduções voluntárias nas entregas de leite de vaca, a fim de reduzir os volumes de produção e contribuir para a estabilização do setor. A segunda medida visava dar resposta às perturbações do mercado nos setores do leite, da carne de suíno, da carne de bovino e da carne de ovino e de caprino. Dependendo das circunstâncias nacionais: i) autorizou que os agricultores fossem compensados pelos preços mais baixos do leite, ii) permitiu o apoio aos setores da carne de bovino, e iii) deu resposta a surtos de peste suína africana noutros setores da pecuária. O ato enumerou as atividades destinadas a promover a sustentabilidade económica e a contribuir para a estabilização do mercado que eram elegíveis para apoio. Os Estados-Membros foram obrigados a comunicar as medidas tomadas e justificar os motivos da atribuição de ajudas em setores da pecuária que não o setor do leite. Foi atribuído um montante de 150 milhões de EUR para ajudar a reduzir a produção leiteira e de 350 milhões de EUR para ajuda de adaptação nos setores da pecuária³⁰. Esta última ajuda permitiu apoio nacional suplementar, até 100 %.

²⁵ JO L 341 de 27.11.2014, p. 3.

²⁶ JO L 366 de 20.12.2014, p. 18.

²⁷ JO L 271 de 16.10.2015, p. 25.

²⁸ JO L 96 de 12.4.2016, p. 18; JO L 96 de 12.4.2016, p. 20. A base jurídica diferente reflete o facto de o artigo 222.º apenas abranger OP reconhecidas. A fim de abranger as cooperativas não reconhecidas como OP, foi necessário adotar uma medida ao abrigo do artigo 219.º.

²⁹ JO L 242 de 9.9.2016, p. 17.

³⁰ JO L 242 de 9.9.2016, p. 4; JO L 242 de 9.9.2016, p. 10.

3.2 COVID-19

Durante a pandemia de COVID-19, as restrições à circulação, a disponibilidade limitada de mão de obra e o encerramento obrigatório das instalações de alojamento e restauração conduziram a uma diminuição súbita do consumo de vários produtos agrícolas e alimentares.

3.2.1 Leite e produtos lácteos

O setor do leite e dos produtos lácteos enfrentou uma queda da procura durante os confinamentos de 2020. Em abril de 2020, foram iniciadas medidas de intervenção no mercado ao abrigo do Regulamento Organização Comum dos Mercados sob a forma de ajuda ao armazenamento privado para produtos elegíveis (manteiga, leite em pó desnatado). Uma vez que os produtores não tinham capacidade para redirecionar o leite cru transformado para produtos armazenáveis e menos intensivos em termos de mão de obra, estas medidas foram acompanhadas de uma medida adotada ao abrigo do artigo 219.º que concede ajuda ao armazenamento privado de queijos sem certificação DOP ou IGP (não elegíveis para ajuda ao armazenamento privado ao abrigo das disposições do Regulamento Organização Comum dos Mercados), dentro de volumes máximos predefinidos por Estado-Membro³¹.

Paralelamente, tendo em conta o grave desequilíbrio do mercado entre a oferta e a procura no setor, foi igualmente adotada uma medida ao abrigo do artigo 222.º que permitiu às OP celebrar acordos e tomar decisões comuns sobre o planeamento dos seus volumes de produção de leite cru antes do início da estação alta da produção, de modo a contrabalançar a queda dos preços do leite e dos produtos lácteos³².

3.2.2 Frutas, produtos hortícolas e vinho

O encerramento de importantes pontos de venda (lojas, restaurantes) de frutas, produtos hortícolas e vinho, associado à escassez de trabalhadores, perturbou significativamente os setores das frutas e produtos hortícolas e do vinho na UE.

No que se refere ao setor do vinho, a imposição de direitos de importação de 25 % (em valor) sobre as importações de vinho da UE pelos Estados Unidos em outubro de 2019 já havia tido um impacto negativo nas exportações. Esta situação foi exacerbada pela pandemia, conduzindo a dificuldades financeiras para os produtores de vinho.

Em abril de 2020, foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 219.º para fazer face às perturbações do mercado resultantes da COVID-19 nos setores das frutas e produtos hortícolas e do vinho. O ato introduziu derrogações das regras do Regulamento Organização Comum dos Mercados em vigor em matéria de programas operacionais e de apoio³³.

No caso das frutas e produtos hortícolas, os limites de despesas para as medidas de prevenção e gestão de crises no âmbito dos programas operacionais foram temporariamente levantados.

No caso do setor do vinho, a fim de eliminar os excedentes do mercado que causavam a redução dos preços, a assistência financeira ao abrigo dos programas de apoio foi temporariamente alargada por forma a abranger tanto a destilação de vinho para fins industriais ou energéticos como a ajuda ao armazenamento em situação de crise. A medida também alargou o apoio da UE aos fundos mutualistas dos produtores e aumentou os limiares das contribuições financeiras da UE para várias medidas destinadas a reduzir as próprias

³¹ JO L 140 de 4.5.2020, p. 1.

³² JO L 140 de 4.5.2020, p. 37.

³³ Em 2020, ambos os programas eram ainda regidos pelo Regulamento Organização Comum dos Mercados.

contribuições financeiras dos operadores e a melhorar o seu fluxo de tesouraria. O orçamento operacional para os programas de apoio nacionais manteve-se inalterado³⁴.

Paralelamente, foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 221.º para fazer face à escassez de mão de obra nas vinhas, que prorrogou tanto as autorizações para plantações que expiravam em 2020 como o prazo para proceder ao arranque em caso de replantação antecipada³⁵.

Em julho de 2020, foram introduzidas duas novas medidas para ajudar os setores das frutas e produtos hortícolas e do vinho a fazer face aos impactos da pandemia. Uma primeira medida ao abrigo do artigo 219.º introduziu flexibilidades adicionais aos programas operacionais e de apoio nos dois setores. No setor do vinho, os produtores poderiam também, em determinadas condições, solicitar pagamentos antecipados equivalentes a 100 % do apoio da UE tanto para a destilação de vinho em casos de crise como para o armazenamento de vinho em situação de crise, a fim de atenuar as suas dificuldades de tesouraria³⁶.

Foi introduzida uma segunda medida ao abrigo do artigo 222.º, e com o objetivo de corrigir o grave desequilíbrio do mercado no setor do vinho, em que o consumo e as exportações registavam uma descida enquanto grandes quantidades de vinho estavam a ser armazenadas. Permitiu que os agricultores, as OP reconhecidas e as organizações interprofissionais celebrassem acordos e tomassem decisões comuns sobre atividades de produção, preparação, transformação, armazenamento e promoção³⁷.

Reconhecendo que a situação no setor do vinho não melhorou apesar das medidas anteriores, foram tomadas duas medidas ao abrigo do artigo 219.º em janeiro e setembro de 2021, prorrogando as derrogações anteriormente adotadas e prevendo uma maior flexibilidade para apoiar os seguros de colheitas³⁸.

3.2.3 Outros setores

Os setores da batata, das plantas vivas e das flores registaram um período de desequilíbrio do mercado durante os confinamentos decorrentes da COVID-19, devido a quedas acentuadas da procura e dos preços, à disponibilidade limitada de mão de obra e a custos de transporte mais elevados.

A fim de apoiar os produtores, foram adotadas duas medidas ao abrigo do artigo 222.º, em abril de 2020, que permitiram aos agricultores e às OP reconhecidas celebrar acordos e tomar decisões comuns sobre, por exemplo, retiradas do mercado, distribuição gratuita, promoção e planeamento temporário da produção³⁹.

3.3 A guerra na Ucrânia e a subsequente evolução do mercado

Em consequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, verificou-se uma grave ameaça de perturbação no mercado da UE devido a aumentos significativos dos preços dos cereais e dos fatores de produção (especialmente energia e fertilizantes) e a perturbações do comércio. Para fazer face a estas ameaças, foi adotada, em março de 2022, uma medida ao abrigo do artigo 219.º, que prevê ajuda temporária e excecional aos agricultores ativos em todos os setores, caso se dediquem a atividades que contribuam para a segurança alimentar ou corrijam desequilíbrios do mercado. Foi disponibilizado e atribuído aos Estados-Membros

³⁴ JO L 140 de 4.5.2020, p. 6.

³⁵ JO L 140 de 4.5.2020, p. 46.

³⁶ JO L 300 de 14.9.2020, p. 26.

³⁷ JO L 215 de 7.7.2020, p. 13.

³⁸ JO L 31 de 29.1.2021, p. 198; JO L 415 de 22.11.2021, p. 1.

³⁹ JO L 140 de 4.5.2020, p. 13; JO L 140 de 4.5.2020, p. 17.

um montante total de 500 milhões de EUR com base nos seus limites máximos para pagamentos diretos. Os Estados-Membros eram livres de selecionar o(s) setor(es) beneficiário(s) para apoiar os produtores mais afetados. Foi também autorizado apoio nacional suplementar, até 200 %⁴⁰.

Em julho de 2022, foi igualmente adotada uma medida ao abrigo do artigo 219.º para apoiar o setor das frutas e produtos hortícolas. Permitiu derrogações aos limites das despesas com medidas de gestão e prevenção de crises e aumentou a parte da assistência financeira da UE para os fundos operacionais nacionais no setor⁴¹.

O aumento das importações de cereais e oleaginosas da Ucrânia para os Estados-Membros mais próximos da fronteira da Ucrânia, onde foram criados corredores comerciais designados «corredores solidários UE-Ucrânia», afetou os agricultores locais. Em determinadas regiões da UE, as importações adicionais provocaram excesso de oferta interna, depreciação dos preços locais ou saturação das cadeias logísticas. Reconhecendo estes problemas, foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 221.º em abril de 2023. Foi atribuído um montante de 56 milhões de EUR para apoiar os agricultores mais afetados da Bulgária, da Polónia e da Roménia pelo aumento das importações de cereais e oleaginosas da Ucrânia. Foi autorizado apoio nacional suplementar, até 100 %⁴².

Dada a dimensão do impacto negativo do aumento das importações de cereais e oleaginosas da Ucrânia para a Bulgária, a Eslováquia, a Hungria, a Polónia e a Roménia, foi adotada uma segunda medida ao abrigo do artigo 221.º, em junho de 2023. Esta segunda medida inscreve-se no alargamento da anterior, tendo sido disponibilizados 100 milhões de EUR para apoiar os agricultores que produzem cereais e oleaginosas específicos [anexo 1] nos cinco países. Foi autorizado apoio nacional suplementar, até 200 %⁴³.

Em meados de 2023, observou-se uma rápida descida dos preços de vários produtos agrícolas, num contexto de elevados custos dos fatores de produção, de inflação elevada dos preços dos produtos alimentares e de redução da procura por parte dos consumidores. Estas circunstâncias tiveram um impacto fortemente negativo em diferentes setores agrícolas da UE e criaram problemas de liquidez para os agricultores, para além dos detetados nos cinco Estados-Membros da primeira linha que tinham beneficiado de apoio anterior.

Em julho de 2023, foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 221.º para dar resposta aos desafios específicos observados em vários setores, como os setores dos animais, das frutas e produtos hortícolas, do vinho, dos cereais e das oleaginosas. A medida previa apoio de emergência aos agricultores dos setores agrícolas mais afetados dos 22 Estados-Membros que não haviam sido beneficiários das duas medidas anteriores ao abrigo do artigo 221.º. Foi disponibilizado um montante global de 330 milhões EUR. Os Estados-Membros deviam ter por alvo os agricultores dos setores mais afetados e podiam conceder apoio a operações de destilação de vinho em casos de crise para além das dotações fixadas nos programas nacionais de apoio. Foi autorizado apoio nacional suplementar, até 200 %⁴⁴.

Paralelamente, a fim de combater a ameaça de futuros desequilíbrios do mercado no setor do vinho com a chegada da nova colheita, em junho de 2023 foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 219.º que permitia aos Estados-Membros reorientar parte dos recursos financeiros

⁴⁰ JO L 96 de 24.3.2022, p. 4.

⁴¹ JO L 189 de 18.7.2022, p. 1.

⁴² JO L 96 de 5.4.2023, p. 80.

⁴³ JO L 168 de 3.7.2023, p. 22.

⁴⁴ JO L 180 de 17.7.2023, p. 21.

no âmbito dos seus programas nacionais de apoio para prestar um apoio adaptado às suas circunstâncias específicas. O apoio à destilação de vinho em casos de crise foi autorizado em condições específicas, a par de derrogações de disposições do Regulamento Organização Comum dos Mercados e do aumento das contribuições financeiras da UE para diferentes tipos de medidas setoriais⁴⁵.

3.4 Fenómenos meteorológicos extremos e catástrofes naturais

Já em 2015, os impactos negativos nos mercados causados por condições meteorológicas adversas foram reconhecidos como um dos fatores que contribuíam para o desequilíbrio entre a oferta e a procura no setor da pecuária, uma vez que a seca durante o verão de 2015 conduziu à escassez de culturas forrageiras e pastagens⁴⁶.

Na sequência de um sismo que assolou o centro da Itália em agosto de 2016, a medida ao abrigo do artigo 219.º, que concedia ajuda de adaptação excecional aos criadores de gado adotada em 2016 foi alterada em 2017. Para ajudar a compensar as perdas sofridas pelos criadores de animais nas regiões afetadas, a Itália foi autorizada a conceder apoio nacional suplementar, até 200 %⁴⁷.

Devido a condições meteorológicas anormais e sem precedentes, nomeadamente chuvas torrenciais prolongadas e inundações que afetaram as terras aráveis dos agricultores da Lituânia, Letónia, Estónia e Finlândia, em janeiro de 2018 foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 221.º para os apoiar. A medida visava compensar os agricultores mais afetados pelas chuvas e inundações e que sofreram as maiores perdas nas suas terras aráveis para a sementeira de inverno e as colheitas. O ato determinou os limites máximos dos fundos da UE disponíveis para cada país, num total de 15 milhões EUR, enquanto os próprios países determinaram o número de hectares elegíveis e o montante da ajuda forfetária por hectare. Foram autorizados complementos nacionais, até 100 %⁴⁸.

A medida ao abrigo do artigo 221.º adotada em meados de julho de 2023 visava também, em parte, dar resposta aos impactos de fenómenos meteorológicos extremamente adversos, como a seca da primavera de 2023 (particularmente grave em algumas regiões de Espanha, Portugal e Itália) e os danos conexos sofridos pelos produtores agrícolas⁴⁹.

Estes fenómenos meteorológicos adversos graves tiveram um impacto negativo específico nos produtores de frutas, produtos hortícolas e vinho e conduziram à adoção de uma nova medida ao abrigo do artigo 221.º em agosto de 2023. A medida permitiu alguma flexibilidade e aumentou as contribuições financeiras da UE no âmbito da execução dos programas operacionais para OP e associações de OP no setor das frutas e produtos hortícolas. No setor do vinho, a medida prorrogou tanto a validade da autorização de plantação que expirava em 2023 como o período para o arranque. Introduziu igualmente flexibilidades no que se refere às medidas de reestruturação e reconversão das vinhas, que apenas tinham sido parcialmente aplicadas em 2023⁵⁰.

Posteriormente, em 2023, a Eslovénia sofreu inundações e deslizamentos de terras extremamente graves, enquanto partes da Grécia enfrentaram incêndios florestais e inundações sem precedentes em agosto e setembro de 2023. Os danos significativos causados

⁴⁵ JO L 160 de 26.6.2023, p. 12.

⁴⁶ Ver *supra*, JO L 271 de 16.10.2015, p. 25.

⁴⁷ JO L 42 de 18.2.2017, p. 7.

⁴⁸ JO L 19 de 24.1.2018, p. 6.

⁴⁹ Ver *supra*, JO L 180 de 17.7.2023, p. 21.

⁵⁰ JO L 199 de 9.8.2023, p. 96.

por essas catástrofes naturais à produção agrícola levaram à adoção, em dezembro de 2023, de uma nova medida ao abrigo do artigo 221.º, destinada a apoiar os agricultores afetados. Foi atribuído um montante de 51,7 milhões de EUR aos dois países, tendo sido autorizado um complemento nacional de até 200 %⁵¹.

3.5 Doenças dos animais

3.5.1 Peste suína africana

Para impedir a propagação da peste suína africana nos seus territórios, a Polónia e a Lituânia adotaram, em fevereiro de 2014, medidas preventivas restritivas da comercialização de carne de suíno nas zonas afetadas. Posteriormente, os dois países notificaram a Comissão de reduções significativas dos preços e perturbações do mercado nessas zonas, causadas por essas restrições. Consequentemente, em março e abril de 2014, foram adotadas duas medidas ao abrigo do artigo 220.º, que autorizavam os dois países a conceder ajuda para o abate de determinados animais num período pré-definido e em condições específicas⁵².

Em resposta a novos surtos de peste suína africana na Polónia, que resultaram em perdas para os produtores, foi adotada, em abril de 2017, uma medida ao abrigo do artigo 220.º. A Polónia foi autorizada a conceder ajudas aos produtores para o abate de determinados animais, em condições específicas⁵³. Em setembro de 2017, foi igualmente concedida ajuda excecional em condições semelhantes às pequenas explorações de suínos, com base numa medida ao abrigo do artigo 221.º, destinada a evitar que estas pequenas explorações cessassem a sua produção e a reduzir os custos decorrentes do cumprimento das medidas nacionais⁵⁴.

3.5.2 Gripe aviária

Entre 2014 e 2023, ocorreram vários surtos de gripe aviária na Europa, incluindo em Itália, França e Polónia. Ao longo do tempo, os três países notificaram a Comissão de que as medidas aplicadas para conter e erradicar a propagação da doença conduziram a perdas de rendimento não elegíveis para contribuições financeiras da UE ao abrigo da legislação da UE aplicável⁵⁵ no caso dos operadores dos setores dos ovos e da carne de aves de capoeira. Consequentemente, a Comissão adotou 11 medidas ao abrigo do artigo 220.º, entre outubro de 2014 e agosto de 2023, que previam o cofinanciamento pela UE das despesas efetuadas pelos três países para apoiar temporariamente os seus operadores situados nas zonas reguladas pelas medidas nacionais, durante períodos específicos e sob reserva da apresentação de pedidos elegíveis por parte dos mesmos com base em controlos *ex ante* das autoridades nacionais. As medidas estabelecem: i) as espécies afetadas, ii) as quantidades máximas de produtos elegíveis para financiamento, e iii) os montantes forfetários de cofinanciamento, bem como os critérios utilizados para determinar esses montantes (em alguns casos, até níveis/montantes máximos fixos de cofinanciamento da UE). Desde maio de 2014, os atos clarificaram que as perdas sofridas não devem ser compensadas por auxílios

⁵¹ JO L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁵² JO L 95 de 29.3.2014, p. 24; JO L 125 de 26.4.2014, p. 64.

⁵³ JO L 92 de 6.4.2017, p. 41.

⁵⁴ JO L 234 de 12.9.2017, p. 1.

⁵⁵ Regulamento (UE) n.º 652/2014, revogado pelo Regulamento (UE) 2021/690.

estatais ou seguros e que os produtores não deveriam ter recebido contribuições financeiras da UE pelas mesmas perdas ao abrigo de outros regulamentos pertinentes da UE⁵⁶.

3.6 Outras

No interesse da estabilidade do mercado (quer a nível da UE quer nos setores afetados), ou para evitar uma rápida queda da produção de produtos específicos, foram adotadas mais três medidas excecionais ao abrigo do artigo 221.º para dar resposta a problemas específicos.

Em julho de 2019, foi adotada uma medida ao abrigo do artigo 221.º para conceder ajuda excecional aos agricultores do setor da carne de bovino na Irlanda. A medida foi motivada pelo potencial impacto da saída do Reino Unido da UE, uma vez que o Reino Unido era um mercado de exportação significativo para a carne de bovino irlandesa. A fim de apoiar os agricultores na adaptação da sua produção e na procura de novos mercados, foi atribuído à Irlanda um total de 50 milhões de EUR para apoiar os agricultores. Foram autorizados complementos nacionais, até 100 %⁵⁷.

Em janeiro de 2020, foi introduzida uma derrogação aos programas de apoio no setor do vinho através de uma medida adotada ao abrigo do artigo 221.º. A medida visava dar resposta à imposição de direitos de importação pelos EUA sobre os vinhos da UE provenientes de determinados países, adotada pelos EUA como contramedida às subvenções da UE à Airbus e na sequência de uma decisão arbitral da OMC. A medida permitiu uma execução mais flexível das medidas de promoção no setor do vinho e taxas mais elevadas para as contribuições da UE⁵⁸.

Em março de 2020, foram igualmente adotadas derrogações aos programas operacionais no setor italiano das frutas e produtos hortícolas através de uma medida tomada ao abrigo do artigo 221.º. A medida destinava-se a apoiar as OP afetadas pela infestação de sugadores-castanhos-marmoreados em determinadas regiões de Itália e ajudá-las a fazer face à praga, uma vez que não podiam ser adotadas medidas de erradicação a nível da UE, ao abrigo da legislação da UE aplicável. Os limiares para a assistência da UE a medidas de prevenção e gestão de crises foram aumentados para alcançar estes objetivos⁵⁹.

4. Observações finais

As medidas debatidas no presente relatório mostram que o conjunto de instrumentos jurídicos para medidas excecionais introduzido pela reforma de 2013 proporciona flexibilidade para fazer face a vários tipos de crises. Constitui, por conseguinte, um progresso significativo comparativamente à situação jurídica anterior.

Do ponto de vista político, as medidas excecionais são em geral bem recebidas. Este facto é confirmado pelo amplo apoio manifestado aquando da proposta – ou após a adoção – dos atos conexos a nível do Conselho e do Parlamento Europeu, bem como nos procedimentos de comitologia. A utilização destas medidas excecionais demonstra solidariedade por parte da UE e dos seus Estados-Membros. Neste contexto, merecem ser tidas em conta as seguintes observações sobre a justificação da adoção destas medidas, a sua conceção e os aspetos financeiros das mesmas.

⁵⁶ JO L 295 de 11.10.2014, p. 51; JO L 126 de 14.5.2016, p. 63; JO L 43 de 21.2.2017, p. 196; JO L 46 de 20.2.2018, p. 1; JO L 255 de 11.10.2018, p. 1; JO L 255 de 11.10.2018, p. 7; JO L 206 de 6.8.2019, p. 12; JO L 273 de 20.8.2020, p. 1; JO L 317 de 9.12.2022, p. 56; JO L 105 de 20.4.2023, p. 2; JO L 202 de 14.8.2023, p. 8.

⁵⁷ JO L 179 de 3.7.2019, p. 20.

⁵⁸ JO L 27 de 31.1.2020, p. 20.

⁵⁹ JO L 98 de 31.3.2020, p. 26.

4.1 Justificação da adoção de medidas excecionais

Foram adotadas medidas excecionais para dar resposta a objetivos estratégicos claros, como ilustrado nos considerandos dos atos, bem como para fazer face a situações excecionais suscetíveis de afetar negativamente os mercados agrícolas. As medidas foram aplicadas em consonância com esses objetivos estratégicos. O conceito e o lugar das medidas excecionais no Regulamento Organização Comum dos Mercados sugerem que são meios que deverão ser utilizados a título excecional em resposta a situações particularmente difíceis, suscetíveis de afetar negativamente os mercados agrícolas.

A utilização das medidas excecionais mostra que foram adotadas principalmente para ajudar os agricultores em relação aos danos sofridos em consequência de perturbações do mercado ou devido a problemas relacionados com a sanidade animal ou a fitossanidade. Além disso, embora com menos frequência, ajudaram os agricultores a fazer face aos impactos negativos dos fenómenos meteorológicos adversos extremos nos seus rendimentos económicos. Em caso de preços baixos, os instrumentos suplementares utilizados incluem a ajuda ao armazenamento privado para tentar parar o aumento dos preços e as compras de intervenção pública, como aconteceu em 2014-2016 para o leite em pó desnatado.

4.2 Conceção das medidas excecionais e aspetos de execução

O espectro de medidas excecionais adotadas até à data e a grande variedade de circunstâncias a que estas medidas deram resposta mostram que as perturbações do mercado são frequentemente de natureza multidimensional e imprevisível, exigindo, por conseguinte, respostas *ad hoc* e específicas.

De um modo geral, as medidas excecionais revelaram-se eficazes para dar resposta às necessidades das partes interessadas para fazer face a crises⁶⁰. A mobilização atempada do apoio da UE constitui um sinal claro do cuidado das autoridades públicas, expressa a solidariedade europeia e tem um impacto positivo no sentimento do mercado no setor agrícola.

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) recomendou que a Comissão definisse parâmetros e critérios objetivos *ex ante* que funcionariam como limiares para determinar quando surge uma perturbação do mercado e quando deve ser ativada uma medida excecional⁶¹. No entanto, a definição *ex ante* de limiares para a ativação é extremamente difícil, dada a variedade de crises e os impactos conexos. Imporia restrições às medidas e poderia impedir a apresentação de respostas adaptadas à variedade de situações que os mercados agrícolas atravessam. A ausência de parâmetros *ex ante* não impediu os decisores políticos de conceberem medidas baseadas numa avaliação cuidadosa da situação específica do mercado em causa.

Dito isto, o TCE mencionou em relatórios especiais⁶² questões relacionadas com uma eventual sobrecompensação dos agricultores que beneficiam das medidas ou efeitos de

⁶⁰ Comissão Europeia, Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report* (não traduzido para português), Serviço das Publicações, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ TCE, Relatório Especial n.º 23/2019: Estabilização dos rendimentos dos agricultores: conjunto abrangente de instrumentos, mas há que combater a sua baixa utilização e a sobrecompensação, <https://www.eca.europa.eu/pt/publications?did=52395>, e Relatório Especial n.º 11/2021: Apoio excecional aos produtores de leite da UE entre 2014 e 2016 – A eficiência futura pode ser melhorada, <https://www.eca.europa.eu/pt/publications?did=58807>.

⁶² Relatório Especial n.º 23/2019 e Relatório Especial n.º 11/2021 do TCE.

inércia devidos, em parte, a comportamentos de «risco moral». Embora estes riscos não devam ser subestimados, a Comissão tem-nos cada vez mais em conta na conceção dos regulamentos⁶³.

Do mesmo modo, a utilização de medidas excepcionais não deve excluir incentivos aos agricultores para gerirem os seus próprios riscos recorrendo a práticas sustentáveis agronómicas e de criação de gado e adotar instrumentos e estratégias adequados de gestão dos riscos, incluindo os que visam fazer face a catástrofes naturais cuja ocorrência está a aumentar a par das alterações climáticas. Embora o presente relatório não tenha por objetivo avaliar as opções a este respeito (incluindo as escolhas estabelecidas no Regulamento Planos Estratégicos e nos planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros), ilustra a importância de assegurar a coerência estratégica entre os diferentes instrumentos a nível nacional e da UE no futuro.

Do ponto de vista da execução, as medidas adotadas nos termos do artigo 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados tentam produzir um efeito atenuante sobre a oferta ou gerir a oferta na fase de produção. Embora, ao fazê-lo, essas medidas visem evitar compensações *ex post* eventualmente mais onerosas perante situações de ameaça de perturbação do mercado, podem estar sujeitas a desafios no âmbito de ações coletivas. A experiência mostra que a eficácia do artigo 222.º do Regulamento Organização Comum dos Mercados, nos termos do qual os acordos não são obrigatórios para as partes que não desejem participar, pode ser prejudicada por potenciais preocupações em matéria de parasitismo.

4.3 Aspetos financeiros

A criação da «reserva agrícola» em 2023 e as suas modalidades de financiamento diferenciadas em comparação com a anterior «reserva para crises» tornaram mais previsíveis as disponibilidades orçamentais para medidas excepcionais. O recurso à «disciplina financeira» para constituir a reserva para crises limitou a atratividade desta última, uma vez que os Estados-Membros se mostraram relutantes em reduzir os pagamentos diretos a todos os agricultores como «preço a pagar» pelas medidas excepcionais. A tónica foi colocada na mobilização de um orçamento que não afetasse os pagamentos diretos. Por este motivo, sempre que possível, as medidas foram financiadas a partir de outras fontes que não a reserva para crises. Dito isto, a pressão sobre o orçamento da UE, bem como as necessidades concorrentes, geraram incerteza quanto à disponibilidade contínua dessas fontes alternativas para o financiamento de medidas excepcionais. A atual configuração orçamental da reserva agrícola permitiu ultrapassar estas limitações. No entanto, apesar desta maior flexibilidade, a nova reserva continua sujeita à anualidade do orçamento da UE. Tendo em conta a grande magnitude dos impactos e dos danos gerados por crises de mercado ou catástrofes naturais de grande escala, a reserva agrícola representa, apesar da sua dimensão limitada, um dos meios para amenizar a situação dos agricultores.

A experiência adquirida com a utilização de medidas excepcionais, nomeadamente as financiadas ao abrigo da nova reserva agrícola, será fundamental para nortear futuras reflexões políticas. A este respeito, na elaboração da futura política agrícola comum pós-2027, serão analisadas opções para colmatar eventuais lacunas na conceção e utilização destas medidas.

⁶³ Para exemplos recentes, Regulamento (UE) 2023/1225, Regulamento (UE) 2023/1343 e Regulamento (UE) 2023/1465.