

Brussels, 18 February 2026
(OR. en, pt)

6505/26

AGRI 128
AGRILEG 34
AGRIFIN 38
AGRISTR 18
AGRIORG 34

NOTE

From:	General Secretariat of the Council
To:	Delegations
Subject:	AOB item for the meeting of the “Agriculture and Fisheries” Council on 23 February 2026: European Reinsurance Facility for Natural Catastrophes in Agriculture - <i>Information from Portugal</i>

The increased frequency and intensity of climate disasters, prolonged droughts, storms, rural fires, heatwaves and floods is transforming agricultural risk from a cyclical phenomenon to a structural and systemic risk in the European Union¹. Vulnerability is no longer just productive; it is financial and budgetary, affecting farms, Member States and the European budget itself.

¹ Future Scenarios (to 2050) - fi-compass / Comissão Europeia / Banco Europeu de Investimento. (2025). *Insurance and Risk Management Tools for Agriculture in the EU – Market Analysis*.

• 42-66% increase in crop annual average crop losses. Crop AALs are estimated to increase from EUR 17.4 billion to EUR 24.8 billion under a medium emissions (...), it is foreseeable that EU- 27 AALs could reach EUR 40 billion by mid-century. • Drought risks will intensify in south, south-eastern and central parts of the EU, but will also extend north and west to regions and crops less accustomed and more vulnerable to arid conditions.

• Frost losses to high value EU crops will increase, illustrating the breadth and complexity of managing future climate risks in a period of climate warming. • 45-63% increase in the 2050 EU Crop PML under medium emissions and business-as-usual emissions scenario, to EUR 51 – 57 billion with related livestock losses this could foreseeably rise above EUR 90 billion.

When extreme events occur, the risk becomes cross-border and leads to extraordinary mobilisations of national and European funds, inflationary pressure and erosion of financial reserves on farms.

Recent experience shows that effective agricultural risk management requires a combination of public and private *ex-ante* and *ex-post* instruments, which can not only compensate for losses, but also strengthen the economic viability of farms and the resilience of the sector as a whole. In addition, the expectation of *ex-post* support creates moral hazard at the level of private decisions, weakening incentives for prevention and adaptation. While the reinforcement of *ex-ante instruments*, necessarily accompanied by more demanding technical standards, reduces uncertainty and aligns incentives.

In this context, the implementation of a European agricultural reinsurance mechanism would provide European and national fiscal stability, reduce unpredictable extraordinary mobilisations and enhance predictability for farmers and insurers that would not only reduce lower risk premiums, but also reduce capital costs, stimulating investment, stabilising markets, contributing to strategic food autonomy and strengthening the integrity of the European internal market.

Limits of insurance systems and the centrality of reinsurance

Agricultural insurance is necessary but insufficient when the risk is correlated and large-scale. General structural limitations and access difficulties for small and medium-sized farms persist, as well as challenges associated with simultaneous claims and insufficient data harmonisation.

Agricultural risks often have characteristics of extreme events and contagion, in which territorial diversification no longer produces mitigation effects and the impacts manifest themselves simultaneously in several regions.

In this context, reinsurance emerges as a key instrument for the so-called "catastrophic layer of risk", of low frequency and high severity, allowing to strengthen the financial capacity of national systems. Reinsurance does not replace national insurance, it complements them, and tends to strengthen the capacity of the insurance market itself to offer products.

Strategic opportunity for the 2028–2034 programming period

The next Multiannual Financial Framework offers an opportunity to integrate agricultural risk management in a structural way, without a direct increase in expenditure, through guarantee instruments and financial leverage.

The European Commission itself has already presented horizontal initiatives and instruments aimed at disaster preparedness and response in the context of the new MFF, strengthening the resilience of infrastructure and the Union's capacity to react. However, the specificity of agricultural risk (marked by strong territorial correlation, direct impact on food production and yield volatility) requires targeted and technically tailored instruments.

The objective is to shift the focus of the policy from "indemnify later" to "protect earlier", promoting instruments that combine prevention, mutualization and risk transfer, and having agricultural reinsurance as a pillar of stability capable of responding to catastrophic shocks that go beyond the scale and scope of existing horizontal mechanisms. Thus, insurance is no longer just compensation and becomes an investment instrument: it reduces risk, lowers capital costs, and enables modernization and resilience decisions.

Central proposal: European Reinsurance Facility for Natural Catastrophes in Agriculture

In this context, it is proposed that the European Commission develop the creation of a European Agricultural Reinsurance Mechanism for Catastrophes, designed as an instrument for guaranteeing and sharing risk and not as a new line of budgetary expenditure, which would act exclusively on the top layer of risk: rare and severe events, in addition to national insurance systems.

The mechanism is based on principles of direct fiscal neutrality, supranational and complementary character, focus on correlated natural disasters and conditional access to technical risk modelling criteria.

Its financial architecture could be based on the guarantee of the EU budget through the headroom as an anchor of solvency; on the participation of the European Investment Bank for technical structuring and issuance of risk transfer instruments, such as bonds; on the involvement of development finance institutions for co-guarantee and risk sharing. The mobilization of private banking and capital markets for leverage and international risk diversification can also be explored.

Operationally, it would cover aggregate catastrophic losses above pre-defined thresholds, with rapid disbursement based on objective criteria, enabling its use for agricultural compensation, support to local authorities and national fiscal stabilisation. In this way, it would simultaneously contribute to strengthening productive resilience, market stability and the consolidation of the European internal market.

O aumento da frequência e intensidade de catástrofes climáticas, secas prolongadas, tempestades, incêndios rurais, ondas de calor e cheias está a transformar o risco agrícola de um fenómeno cíclico para um risco estrutural e sistémico na União Europeia². A vulnerabilidade já não é apenas produtiva; é financeira e orçamental, afetando explorações, Estados-Membros e o próprio orçamento europeu.

Quando eventos extremos ocorrem o risco torna-se transfronteiriço e levam a mobilizações extraordinárias de fundos nacionais e europeus, pressão inflacionista e erosão de reservas financeiras nas explorações agrícolas.

A experiência recente demonstra que a gestão eficaz do risco agrícola exige uma combinação de instrumentos *ex-ante* e *ex-post*, públicos e privados, capazes não apenas de compensar perdas, mas também de reforçar a viabilidade económica das explorações e a resiliência do setor no seu conjunto. Além disso, a expectativa de apoios *ex-post* gera risco moral ao nível das decisões privadas, enfraquecendo incentivos à prevenção e à adaptação. Enquanto o reforço de instrumentos *ex-ante*, necessariamente acompanhados por normas técnicas mais exigentes, reduz a incerteza e alinha incentivos.

² Future Scenarios (to 2050) - fi-compass / Comissão Europeia / Banco Europeu de Investimento. (2025). *Insurance and Risk Management Tools for Agriculture in the EU – Market Analysis*.

• 42-66% increase in crop annual average crop losses. Crop AALs are estimated to increase from EUR 17.4 billion to EUR 24.8 billion under a medium emissions (...), it is foreseeable that EU 27 AALs could reach EUR 40 billion by mid-century. • Drought risks will intensify in south, south-eastern and central parts of the EU, but will also extend north and west to regions and crops less accustomed and more vulnerable to arid conditions.

• Frost losses to high value EU crops will increase, illustrating the breadth and complexity of managing future climate risks in a period of climate warming. • 45-63% increase in the 2050 EU Crop PML under medium emissions and business-as-usual emissions scenario, to EUR 51 – 57 billion with related livestock losses this could foreseeably rise above EUR 90 billion.

Neste contexto, a implementação de um mecanismo europeu de resseguro agrícola proporcionaria estabilidade orçamental europeia e nacional, reduziria mobilizações extraordinárias imprevisíveis e reforçaria a previsibilidade para agricultores e seguradoras que, não só reduziriam prémios de risco inferiores, como reduziriam custos de capital, estimulando investimento, estabilizando mercados, contribuindo para a autonomia estratégica alimentar e fortalecendo a integridade do mercado interno europeu.

Limites dos sistemas de seguro e a centralidade do resseguro

Os seguros agrícolas são necessários, mas insuficientes quando o risco é correlacionado e de grande escala. Persistem limitações estruturais gerais e dificuldades de acesso para pequenas e médias explorações agrícolas, bem como desafios associados à simultaneidade de sinistros e à insuficiente harmonização de dados.

Os riscos agrícolas apresentam frequentemente características de eventos extremos e propagação, em que a diversificação territorial deixa de produzir efeitos de mitigação e os impactos se manifestam em simultâneo em várias regiões.

Neste contexto, o resseguro emerge como instrumento-chave para a denominada “camada catastrófica do risco”, de baixa frequência e alta severidade, permitindo reforçar a capacidade financeira dos sistemas nacionais. O resseguro não substitui seguros nacionais, complementa-os, e tende a reforçar a capacidade de oferta de produtos pelo próprio mercado segurador.

Oportunidade estratégica para o ciclo de programação 2028–2034

O próximo Quadro Financeiro Plurianual oferece uma oportunidade para integrar a gestão de risco agrícola de forma estrutural, sem aumento direto de despesa, através de instrumentos de garantia e alavancagem financeira.

A própria Comissão Europeia já apresentou iniciativas e instrumentos horizontais orientados para a preparação e resposta a catástrofes no contexto do novo QFP, reforçando a resiliência das infraestruturas e a capacidade de reação da União. Contudo, a especificidade do risco agrícola (marcada por forte correlação territorial, impacto direto na produção alimentar e volatilidade de rendimento) exige instrumentos dirigidos e tecnicamente ajustados.

O objetivo é deslocar o centro da política de “indemnizar depois” para “proteger antes”, promovendo instrumentos que combinem prevenção, mutualização e transferência de risco, e tendo o resseguro agrícola como pilar de estabilidade capaz de responder a choques catastróficos que ultrapassam a escala e o âmbito dos mecanismos horizontais existentes. Assim, o seguro deixa de ser apenas uma compensação e passa a ser um instrumento de investimento: reduz risco, baixa custos de capital e viabiliza decisões de modernização e resiliência.

Proposta central: Mecanismo Europeu de Resseguro para Catástrofes Naturais na Agricultura

Neste enquadramento, propõe-se que a Comissão Europeia desenvolva a criação de um Mecanismo Europeu de Resseguro Agrícola para Catástrofes, concebido como instrumento de garantia e partilha de risco e não como nova linha de despesa orçamental, que atuaria exclusivamente na camada superior do risco: eventos raros e severos, em complemento aos sistemas nacionais de seguro.

O mecanismo assenta em princípios de neutralidade orçamental direta, carácter supranacional e complementar, foco em catástrofes naturais correlacionadas e acesso condicionado a critérios técnicos de modelação de risco.

A sua arquitetura financeira poderia basear-se na garantia do orçamento da UE através do “*headroom*” como âncora de solvabilidade; na participação do Banco Europeu de Investimento para estruturação técnica e emissão de instrumentos de transferência de risco, como obrigações; no envolvimento de instituições financeiras de desenvolvimento para co-garantia e partilha de risco. Pode também ser explorada a mobilização de banca privada e mercados de capital para alavancagem e diversificação internacional do risco.

Operacionalmente, permitiria a cobertura de perdas catastróficas agregadas acima de limiares pré-definidos, com desembolso célere assente em critérios objetivos, possibilitando a sua utilização para compensações agrícolas, apoio às autoridades locais e estabilização orçamental nacional. Desta forma, contribuiria simultaneamente para o reforço da resiliência produtiva, a estabilidade dos mercados e a consolidação do mercado interno europeu.