

Parecer

Organizações de produtores no âmbito da organização comum de mercado dos produtos da pesca e da aquicultura

Bruxelas, 7 de maio 2025

I - Introdução

1. Contexto

Ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1379/2013 que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura (Regulamento OCM)¹, Os grupos de pescadores e piscicultores podem ser oficialmente reconhecidos como organizações de produtores (OP), que desempenham um papel fundamental na aplicação quotidiana da política comum da pesca (PCP). Para atingir os seus objectivos, as OP devem elaborar planos de produção e de comercialização (PMP), que podem ser financiados pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA).

Em 2022, o Conselho Consultivo do Mercado (MAC) adoptou um parecer sobre o funcionamento da OCM ², reconhecendo que as OP devem dispor de um instrumento operacional para organizar e planear as suas missões, bem como de um financiamento adequado. Em 2023, inspirado pelo seu membro EAPO (European Association of Fish Producer Organisations), o MAC adoptou um parecer sobre a sensibilização para o papel das OP ³ e comprometeu-se a organizar um seminário

¹ [Règlement \(UE\) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture](#)

² [Avis du MAC sur le « Rapport 2022 sur le fonctionnement de l'Organisation commune des marchés \(OCM\) » \(30 mars 2022\)](#)

³ [Conseils du MAC sur la « sensibilisation au rôle des organisations de producteurs » \(3 février 2023\)](#)

até ao outono de 2024. No passado, o MAC publicou orientações para as OP e as administrações nacionais sobre os PMP ⁴.

Em 28 de janeiro de 2025, o MAC e o South Western Waters Advisory Council (CC SUL) organizaram o “Workshop sobre organizações de produtores no contexto da organização comum de mercado dos produtos da pesca e da aquicultura” ⁵. O objetivo deste seminário era abordar algumas das questões levantadas no relatório 2023 da Comissão Europeia sobre a aplicação do Regulamento OCM ⁶, tais como o tratamento diferenciado por parte das administrações nacionais, a necessidade de melhorar o apoio às organizações de produtores transnacionais (OPT) e às organizações interprofissionais (OIP), o número limitado de OP de aquicultura e as características específicas dos pescadores em pequena escala.

No âmbito da avaliação em curso da PCP ⁷, O objetivo do presente parecer é formular recomendações para melhorar a criação e o reconhecimento dos OPP e OIP, a representação das pequenas e médias empresas do sector dos alimentos de origem aquática, bem como a aplicação dos PMP, em particular no que respeita ao financiamento, à igualdade de condições em toda a UE e à adaptação à situação atual do sector das pescas e da aquicultura. Foram tidas em conta as reacções dos participantes no seminário anterior, através de grupos de trabalho, que incluíam organizações de partes interessadas, autoridades nacionais e instituições da UE.

II - Funcionamento

⁴ [Plans de production et de commercialisation – Lignes directrices et bonnes pratiques \(2018 – révisé en 2022\)](#)

⁵ [Projet d'ordre du jour, présentations et rapport](#).

⁶ [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la « Mise en œuvre du règlement \(UE\) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture » \(21 février 2023\)](#)

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14203-Common-fisheries-policy-evaluation>

1. Pequenos produtores

De acordo com o relatório de 2023 ⁸, os pequenos produtores do sector da pesca afirmam que nem sempre recebem apoio administrativo e/ou financeiro adequado para criar e gerir as OP. Referem também que os Estados-Membros não têm suficientemente em conta as suas características específicas quando definem os critérios de reconhecimento (por exemplo, atividade económica suficiente na zona). As margens de lucro mais baixas e os recursos administrativos limitados enfraquecem a viabilidade financeira das suas OP e a sua capacidade de fazer face aos requisitos legais e administrativos. A possibilidade de os pequenos produtores de pesca se juntarem a uma OP existente, dando origem a uma OP mista (pequenos e médios pescadores e grandes pescadores), nem sempre satisfaz as suas necessidades específicas.

Na opinião do MAC e do CC SUL, os produtores devem ser sensibilizados para os benefícios da adesão às OP e para o acesso ao financiamento. Não existem grandes obstáculos ou restrições à participação dos pescadores artesanais nas OP. Como as taxas de adesão estão geralmente ligadas à atividade dos navios de pesca, o custo (baseado no valor bruto, na tonelagem ou no comprimento) não constitui um problema. No entanto, a gestão das quotas numa OP pode dificultar a integração de novos navios, mesmo que pertençam a um pescador artesanal. Este problema só surge quando as quotas disponíveis são muito restritivas para as actividades dos membros da OP e, na maioria dos casos, os pescadores artesanais são bem-vindos à OP. A relutância dos pequenos agricultores em aderir a uma OP pode estar ligada à falta de clareza sobre os benefícios a curto prazo, à falta de conhecimento desses benefícios e a ideias erradas sobre os encargos administrativos. Além disso, a concentração nas espécies extra-quota, que são menos afectadas pelas alterações regulamentares, pode também reduzir a necessidade de aderir a uma OP.

⁸Page 5

Aquando da criação de uma OP mista, é essencial que todos os membros se sintam representados, nomeadamente através da eleição democrática do Conselho de Administração e de uma representação equilibrada das diferentes profissões no Conselho de Administração. De qualquer modo, quase todas as OP funcionam segundo o princípio “uma empresa, um voto”. Em França, por exemplo, várias OP mistas funcionam bem graças à complementaridade profissional e à partilha de desafios.

Dado que a classificação dos operadores pode ter um impacto na ajuda prestada pelas OP, a Comissão deveria ter em conta os trabalhos iniciados pelo CC SUL sobre a definição de “pesca artesanal”.

2. Aquicultura

No contexto da aquicultura, as organizações de produtores (OP) são um instrumento importante para reunir ideias e influenciar o desenvolvimento de políticas, propondo soluções para os problemas actuais. No entanto, o seu papel como agregadores da produção é menos relevante. O número limitado de OP de aquicultura na UE reflecte a necessidade de crescimento do sector, para que as empresas mais fortes e com maiores rendimentos possam dedicar mais recursos ao associativismo. Atualmente, muitos produtores de aquicultura são microempresários e cooperativas familiares. No caso das grandes empresas, o desinteresse pode surgir devido ao investimento de tempo necessário.

3. Funcionamento democrático

Enquanto associações jurídicas, as OP devem ter estatutos, que devem ser respeitados, e as decisões devem ser tomadas em conjunto e comunicadas, em conformidade com os artigos 14º e 16º do Regulamento OCM. Cada OP é livre de definir a sua própria estrutura de governação, que pode ter em conta características específicas como a produção em pequena escala, as

diferentes frotas ou a transnacionalidade. A maioria das OP aplica o sistema “um membro, um voto”, que permite a cada membro participar na tomada de decisões. Outras medidas possíveis, como uma auditoria anual independente, podem também reforçar a confiança e a transparência. Em geral, as organizações de produtores da UE estão bem estruturadas e beneficiam de uma participação democrática adequada.

É igualmente importante ter em conta que, na prática, as administrações públicas participam frequentemente nas reuniões das várias OP, verificando a legalidade das decisões e efectuando periodicamente análises mais amplas do funcionamento e da governação das OP (controlo do reconhecimento).

4. Associações de organizações de produtores

Nos termos do artigo 9º do Regulamento OCM, pode ser criada uma associação de organizações de produtores (AOP) por iniciativa de OP reconhecidas num ou mais Estados-Membros. De acordo com o artigo 10º do mesmo regulamento, as AOP visam alcançar os objectivos das OP membros de uma forma mais eficaz e sustentável, bem como coordenar e desenvolver actividades de interesse comum. Para além da perspectiva nacional ou transnacional acima mencionada, no caso de Espanha⁹, as AOP, que devem ser constituídas por um mínimo de três OP, podem também ser limitadas a uma única autoridade regional (ou seja, as comunidades autónomas).

5. Transnacionalidade ¹⁰

O considerando 12 do Regulamento OCM reconhece a possibilidade de criar OPT, enquanto o Regulamento Delegado (UE) 2016/232 da Comissão fornece definições de “organização

⁹ [Décret royal 664/2023](#)

¹⁰ Le 24 mai 2022, le MAC a adopté [un avis](#) sur la « Transnationalité des organisations de producteurs de la pêche et de l’aquaculture et des organisations interprofessionnelles », qui appelait à un cadre juridique plus clair.

transnacional de produtores”, “associação transnacional de organizações de produtores” e “organização interprofissional transnacional”, bem como regras para o seu reconhecimento.

Na opinião do MAC e do CC SUL, o atual quadro jurídico não é adequado para a criação e o funcionamento de associações transnacionais, uma vez que existe um processo de reconhecimento complexo, conflitos entre os Estados-Membros e um processo de decisão difícil.

Do ponto de vista da gestão, os OPT são geridos pelas autoridades públicas de um Estado-Membro. O OPP não pode estabelecer medidas, como a gestão das pescas e o financiamento, para membros de outros Estados-Membros. Por exemplo, no caso dos OPT com membros em Espanha e Portugal, existe uma duplicação da gestão e dificuldades ligadas a diferentes prazos e procedimentos, bem como uma falta de coordenação dos planos de pesca, enquanto o financiamento é assegurado exclusivamente pelas autoridades espanholas.

6. Organizações interprofissionais

Em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento OCM, os objectivos dos OIP consistem em “melhorar a coordenação e as condições em que os produtos da pesca e da aquicultura são disponibilizados no mercado da UE”.

Na opinião do MAC e do CC SUL, os OIP desempenham um papel importante na estruturação do sector das pescas e da aquicultura, integrando os intervenientes a montante e a jusante. No entanto, a sua criação e reconhecimento enfrentam uma série de dificuldades nos Estados-Membros da UE, nomeadamente em termos de clareza jurídica e de acesso ao financiamento, uma vez que o quadro jurídico da UE continua subdesenvolvido. Alguns OIP históricos, por exemplo em França, foram estruturados de forma semelhante aos OIP agrícolas, mas não são equivalentes aos OIP da pesca e da aquicultura.

Além disso, os OIP não têm acesso direto aos mecanismos financeiros, nomeadamente no âmbito dos PMP, o que dificulta o planeamento e a realização de acções a longo prazo, incluindo a participação em projectos conjuntos.

7. Associações transnacionais de organizações de produtores

De acordo com a alínea b) do artigo 2.º do Regulamento Delegado (UE) 2016/232 da Comissão, entende-se por “associação transnacional de organizações de produtores” (ATOP) qualquer associação de organizações de produtores cujas organizações membros estejam localizadas em mais do que um Estado-Membro”.

Na opinião do MAC e do CC SUL, não existe um quadro jurídico claro para as ATOP. O quadro jurídico europeu, em particular o Regulamento OCM, não contém quaisquer disposições específicas relativas à sua criação e funcionamento. A ausência de mecanismos formais de reconhecimento torna extremamente difícil a sua criação. É igualmente necessário clarificar se as ATOP devem ser constituídas por ATOP, por OP nacionais ou por ambas.

As ATOP enfrentam obstáculos financeiros consideráveis. O acesso direto ao financiamento da UE, nomeadamente através do FEAMPA, é insuficiente. Atualmente, os OPP necessitam de financiamento de vários Estados-Membros, o que aumenta a complexidade administrativa e a duplicação de esforços.

8. Excepções à aplicação das regras de concorrência

O artigo 41º do Regulamento OCM prevê excepções à aplicação das regras de concorrência aos acordos, decisões e práticas das OP reconhecidas relativos à produção ou venda de produtos da pesca e da aquicultura e à utilização de instalações comuns de armazenagem, tratamento ou transformação. São igualmente aplicáveis excepções a certos acordos, decisões e práticas dos OIP.

Na opinião do MAC e do CC SUL, as excepções constituem um mecanismo benéfico e necessário para uma melhor gestão do mercado, a estabilidade dos preços, uma melhor avaliação dos produtos, o alinhamento dos níveis de produção com a procura do mercado, a utilização sustentável dos recursos, nomeadamente através da gestão colectiva das possibilidades de pesca e da prevenção da sobrepesca, bem como o controlo das capturas e dos desembarques. É importante ter em conta que, no quadro atual, as regras antitrust continuam a aplicar-se, mas com um limiar mais flexível. A criação de uma variedade de organizações para diferentes espécies pode reduzir o risco de posições dominantes.

No caso da produção aquícola, a determinação dos volumes de produção colocados no mercado é mais complexa, uma vez que a quantificação não é feita em tempo real.

III - Planos de produção e de comercialização (PMP)

1. Âmbito de aplicação

Em conformidade com o artigo 28º do Regulamento OCM, cada OP apresenta às autoridades nacionais competentes, para aprovação, um PMP para, pelo menos, a sua principal espécie comercializada. A organização de produtores pode receber apoio financeiro para a elaboração e aplicação do PMP.

Na opinião do Comité MAC e do CC SUL, o quadro do PMP é geralmente adaptável e útil. Oferece flexibilidade suficiente para diferentes mercados, métodos de produção e necessidades de OP, permitindo, ao mesmo tempo, ajustamentos, se necessário. Ao mesmo tempo, é necessário garantir que os critérios de avaliação das medidas do PMP pelas autoridades competentes sejam claros, permitindo simultaneamente uma distinção entre pequenos e grandes operadores. O quadro deve também facilitar a colaboração entre as OP, permitindo, por exemplo, o financiamento de projectos conjuntos, minimizando assim a duplicação e os custos.

2. Condições equitativas para o apoio financeiro às OP

Graças à gestão partilhada prevista para o apoio às OP no âmbito do FEAMPA, os Estados-Membros gerem os fundos de acordo com os seus programas operacionais nacionais, o que lhes permite definir critérios de elegibilidade específicos.

Na opinião do Comité MAC e do CC SUL, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros da UE em termos de apoio financeiro concedido às OP e de critérios de elegibilidade, o que pode ter um impacto na equidade e eficácia da OCM. Os mecanismos de financiamento variam não só entre os Estados-Membros, mas também dentro de cada país, por exemplo em Espanha, dependendo das autoridades regionais e dos organismos de gestão. Ao mesmo tempo, estas diferenças são também relevantes para refletir as diferentes prioridades nacionais.

A título de exemplo das diferenças na execução, na Dinamarca os PMP podem ser objeto de múltiplas alterações, ao passo que em Espanha só é permitida uma alteração. A título de exemplo das diferenças nas actividades elegíveis para financiamento, a Espanha permite o financiamento de pessoal exclusivamente dedicado ao desenvolvimento e à aplicação dos PMP, ao passo que a França não o faz. As taxas de financiamento também variam consoante os Estados-Membros.

3. Impacto dos atrasos na adoção do FEAMP/FEAMPA nos PMP

Na opinião do MAC e do CC SUL, os atrasos na adoção dos programas de financiamento podem afetar significativamente a capacidade das OP, especialmente aquelas com capacidade financeira limitada (p. ex. nova OP, pequeno número de membros), de levar a cabo as actividades planificadas, uma vez que é necessária certeza. Na prática, não se registou nenhum impacto importante durante o período de transição do FEAMP para o FEAMPA, visto que não houve nenhuma interrupção no acesso ao financiamento. A aplicação da regra N+2 ou N+3 (que permite

que os fundos do período anterior sejam utilizados enquanto se aguardam novas afectações) ajudou a atenuar os efeitos dos atrasos.

4. Trabalhar com as autoridades competentes

Os PMP são um instrumento estruturado que reforça a comunicação, nomeadamente através de um diálogo regular, entre as OP e as autoridades, assegurando uma melhor compreensão das necessidades do sector. Ao mesmo tempo, os recursos humanos e administrativos de cada Estado-Membro influenciam a eficácia dos PMP na promoção da colaboração. Uma vez que outros factores afectam a viabilidade económica do sector, é igualmente importante manter o diálogo para além do quadro dos PMP.

5. Adaptação às realidades actuais e futuras

Na opinião do MAC e do CC SUL, os PMP são uma ferramenta útil para responder às necessidades imediatas do sector, garantindo o cumprimento das normas europeias e dos objectivos de sustentabilidade. Quando confrontados com desafios imprevistos, os PMP oferecem um grau de flexibilidade para uma resposta reactiva. Por exemplo, os PMP foram úteis para lidar com as crises causadas pela pandemia de COVID-19 e pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. O desenvolvimento de PMP plurianuais poderia facilitar a elaboração de estratégias prospectivas para enfrentar eficazmente os desafios actuais e futuros, como as alterações climáticas, a renovação geracional e a economia azul.

IV - Recomendações

O MAC e o CC SUL consideram que, no contexto do quadro jurídico para as organizações de produtores no âmbito da organização comum de mercado dos produtos da pesca e da aquicultura, a Comissão Europeia e os Estados-Membros devem :

- a) Sensibilizar os produtores da pesca e da aquicultura, em particular os pequenos operadores, para os benefícios da criação/participação em OP, por exemplo através de reuniões bilaterais, sessões de formação, intercâmbios com outras organizações interprofissionais e apresentação de exemplos e boas práticas;
- b) Aumentar a atratividade das OP, por exemplo, reduzindo os encargos administrativos, proporcionando um financiamento mais rápido e disponibilizando pagamentos antecipados;
- c) Elaborar um guia a nível da UE com exemplos de boa governação e de funcionamento interno das OP, incluindo a tomada de decisões democrática;
- d) Melhorar o quadro jurídico para a criação e o funcionamento das associações transnacionais, em especial combatendo a duplicação da gestão, as diferenças nos procedimentos administrativos e a falta de coordenação, e permitir que as OP apresentem os seus PMP a vários Estados-Membros, assegurando simultaneamente a mediação a nível da UE;
- e) Reforçar o papel dos OIP, desenvolver um quadro jurídico mais abrangente para a sua criação e funcionamento, garantir a igualdade de tratamento em relação às OP, permitir o acesso a apoio financeiro através de PMP ou de um mecanismo específico e atualizar as listas existentes de OIP reconhecidos;
- f) Facilitar a criação e o funcionamento das ATOP, nomeadamente através de um quadro regulamentar mais claro a nível da UE, do acesso a financiamento direto da UE, de procedimentos administrativos simplificados e da redução da duplicação de esforços entre Estados-Membros;
- g) Manter as exceções existentes à aplicação das regras de concorrência, assegurando simultaneamente uma aplicação equilibrada da exclusão, evitando possíveis distorções do mercado ou comportamentos anti-concorrenciais;

- h) Garantia de critérios de avaliação claros e transparentes para as medidas de PMP a nível nacional;
- i) Melhorar a igualdade de condições para o apoio financeiro às organizações de produtores em toda a UE, nomeadamente prevendo intensidades de financiamento semelhantes, fixando uma dotação financeira mínima por organização de produtores reconhecida, elaborando orientações claras sobre as acções elegíveis, acompanhando de perto as execuções nacionais pelos serviços da Comissão e criando uma base de dados com dados comparativos de financiamento;
- j) A fim de evitar eventuais impactos negativos devido a atrasos na adoção de mecanismos de financiamento, assegurar a continuidade do financiamento, nomeadamente através do acesso ao financiamento do período anterior, da concessão de adiantamentos, em especial para os pequenos operadores, e da utilização de fundos alternativos para cobrir os défices;
- k) Através dos PMP, manter uma colaboração pró-ativa entre as autoridades públicas e os operadores, assegurando o alinhamento dos objectivos de sustentabilidade ambiental, social e económica, revendo simultaneamente o quadro jurídico de modo a incluir a obrigação legal de as autoridades nacionais concederem financiamento às OP através dos PMP;
- l) Para garantir a adaptabilidade às realidades actuais e futuras, permitir a adoção de PMP com um quadro plurianual pró-ativo, prevendo simultaneamente flexibilidade na atualização dos PMP devido a circunstâncias imprevistas;
- m) Promover condições equitativas na UE através de uma interpretação e aplicação semelhantes das regras, incluindo o financiamento, pelas autoridades nacionais dos diferentes Estados-Membros ;
- n) Ter em conta o trabalho iniciado pelo CC SUL sobre a definição de “pesca artesanal”.

Anexo - Lista de abreviaturas (em português):

- OCM (Organização Comum de Mercado)
- PCP (Política Comum das Pescas)
- OP (Organizações de Produtores)
- PMP (Plano de Produção e Comercialização)
- OPT (Organização Transnacional de Produtores)
- OIP (Organização Interprofissional de Produtores)
- AOP (Associação das Organizações de Produtores)
- ATOP (Associação Transnacional das Organizações de Produtores)