



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Agricultura biológica na UE

Falta de uma estratégia global compromete o êxito da política

Índice

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO	2
II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	2
1. Política da UE para o setor biológico	2
2. Integração da agricultura biológica na PAC	4
3. Ambição contínua em prol de uma elaboração de políticas baseada em dados concretos e motivada por dados para o setor biológico	5
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE	7
Recomendação 1 – Reforçar o quadro estratégico da UE para o setor biológico e melhorar a ligação com o apoio da PAC	7
Recomendação 2 – Integrar melhor os objetivos ambientais e de mercado da agricultura biológica na PAC	8
Recomendação 3 – Assegurar a disponibilidade de dados pertinentes para avaliar o desenvolvimento da agricultura biológica	8

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações do relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do [Regulamento Financeiro](#), a publicar juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A agricultura biológica e, de um modo mais geral, a produção biológica, que abrange toda a cadeia de abastecimento de produtos biológicos, estão no cerne das estratégias da UE para a transição para sistemas agrícolas e alimentares mais sustentáveis e para a neutralidade climática. No contexto do Pacto Ecológico Europeu, tanto a Estratégia do Prado ao Prato como a Estratégia de Biodiversidade definiram este cerne ao incluírem a meta de dedicar 25 % das terras agrícolas da UE à agricultura biológica até 2030 e um aumento significativo da aquicultura biológica.

Este facto é complementado pelo Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura Biológica de 2021, cuja execução está em pleno andamento e a decorrer dentro dos prazos. O quadro é completado pelas ambições definidas pelos Estados-Membros e pelas estratégias globais em matéria de produção biológica elaboradas pelos Estados-Membros, que incluem dois pilares: os planos estratégicos nacionais para a política agrícola comum (PAC) e os planos de ação nacionais complementares em matéria de produção biológica.

No que respeita à observação sobre a consecução, até 2030, da meta de 25 % acima referida que se encontra em risco¹, a Comissão está totalmente empenhada em alcançar este objetivo, mesmo que não possa excluir alguns atrasos decorrentes de fatores externos, como a guerra na Ucrânia. Além disso, é favorável a uma narrativa positiva e incentivadora, tendo, ao mesmo tempo, cuidadosamente em conta os potenciais obstáculos indicados pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Além disso, a PAC apoia a agricultura biológica enquanto instrumento fundamental para a transição para uma agricultura mais sustentável, o que significa que apoia principalmente as práticas agrícolas e não todo o setor biológico. A Comissão gostaria de salientar que os benefícios ambientais e climáticos da agricultura biológica estão cientificamente demonstrados².

Por último, na sua ambição contínua no sentido de uma política baseada em dados concretos e motivada por dados, a Comissão está a colaborar permanentemente com os Estados-Membros para melhorar a recolha de dados sobre o setor biológico e aumentar a sua capacidade para quantificar a execução das políticas em relação aos objetivos.

Para a posição da Comissão sobre as recomendações do TCE, consultar a secção III *infra*.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Política da UE para o setor biológico

Com o Pacto Ecológico, a Estratégia do Prado ao Prato e a Estratégia de Biodiversidade, bem como o objetivo de 25 % para a produção biológica, a Comissão estabeleceu o quadro estratégico global para o setor biológico. A Comissão confere grande importância à agricultura biológica e à produção biológica pelo seu contributo para a redução da utilização de fertilizantes, pesticidas e antibióticos e

¹ Ver síntese V, observação 28 e figura 8 do relatório do TCE.

² Sistemas de agricultura biológica – IMAP – EC Public Wiki (europa.eu).

pelos impactos positivos que geram no ambiente, no clima, nos solos, na água, no ar, na biodiversidade, no bem-estar dos animais, etc.

Plano de ação para o desenvolvimento da agricultura biológica e estratégias dos Estados-Membros

A fim de apoiar a consecução do referido objetivo de 25 % do Pacto Ecológico, a Comissão adotou, em 2021, o Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura Biológica³. O referido plano de ação tem por objetivo aumentar a procura e a oferta de produtos biológicos, bem como reforçar a sustentabilidade da produção biológica, dá prioridade a medidas destinadas a aumentar a procura de produtos biológicos, reconhecendo que o desenvolvimento sustentável a longo prazo da produção biológica depende sobretudo do crescimento da procura final de produtos biológicos. O plano de ação envolve o setor público a diferentes níveis (UE, Estados-Membros, autoridades regionais e locais), bem como toda a cadeia de abastecimento (dos agricultores aos restaurantes). É também, em grande medida, impulsionado pela investigação e inovação, reservando 30 % do orçamento do programa-quadro de investigação e inovação Horizonte Europa para ações de investigação e inovação na agricultura, na silvicultura e nas zonas rurais relativamente a tópicos direta ou indiretamente pertinentes para a produção biológica enquanto objetivo quantitativo. A execução do presente plano de ação está em pleno andamento e a decorrer dentro dos prazos. Por conseguinte, o plano de ação contém uma meta quantitativa transversal sujeita a acompanhamento regular, a par da meta de 25 %. Na elaboração do referido plano de ação foram tidas em conta outras metas quantitativas (por exemplo, em matéria de contratação pública, vendas), mas que não foram mantidas, por terem sido consideradas inviáveis ou prematuras nessa fase. De um modo geral, a execução do plano de ação é acompanhada cuidadosamente através de relatórios intercalares frequentes, debates políticos, etc.

Até à data, a Comissão tem trabalhado com recurso a vários planos de ação, sendo cada edição devidamente adaptada às circunstâncias do momento em termos de objetivos, metas e ações.

Ao mesmo tempo, a Comissão incentivou explicitamente os Estados-Membros a formularem valores nacionais pró-ativamente ambiciosos para a meta do Pacto Ecológico e a elaborarem estratégias nacionais abrangentes para a produção biológica, compostas por dois pilares estratégicos complementares. O primeiro pilar é composto pelos planos estratégicos nacionais para a política agrícola comum, que apoiam a agricultura biológica e alguns aspetos da produção biológica. Nestes planos, propostos pelos Estados-Membros e avaliados e aprovados em última instância pela Comissão, os Estados-Membros formulam metas precisas para a percentagem de terras agrícolas da UE dedicadas à agricultura biológica até 2027. Alguns Estados-Membros explicam de que forma outras intervenções, como o apoio ao rendimento, o investimento, a formação e a cooperação, podem apoiar o desenvolvimento da agricultura biológica e contribuir para alguns aspetos do setor biológico. No que respeita ao apoio ao investimento, os Estados-Membros podem justificar uma taxa de apoio mais elevada para os agricultores que se dedicam à produção biológica comparativamente aos que se dedicam à produção convencional. O segundo pilar é composto por planos de ação nacionais complementares em matéria de produção biológica, que abrangem maioritariamente todos os outros aspetos do apoio à produção biológica, por exemplo, a contratação pública. Em resultado deste duplo processo, pela primeira vez, quase todos os Estados-Membros dispõem agora de estratégias abrangentes para a produção biológica, que complementam o quadro estratégico global para a produção biológica.

³ COM(2021) 141 final.

Rumo à meta do Pacto Ecológico relativa às terras agrícolas da UE a dedicar à agricultura biológica até 2030

No que respeita à meta de 25 % do Pacto Ecológico⁴, a Comissão considera que é demasiado cedo para prever se esta meta será ou não concretizada até 2030. Registaram-se progressos substanciais até à invasão totalmente imprevista da Ucrânia pela Rússia. A consequente inflação substancial dos preços dos produtos alimentares afetou negativamente a procura de produtos biológicos e desincentivou, ao nível das explorações agrícolas, a conversão para a agricultura biológica ou a sua manutenção. Embora, entretanto, a procura de produtos biológicos pareça ter estabilizado e pareça agora estar a recuperar, a evolução futura dos preços no consumidor e o seu impacto na procura de produtos biológicos continua por observar. É evidente que a Comissão incentiva os Estados-Membros a apoiarem a procura de produtos biológicos através de campanhas de promoção agrícola, contratação pública de produtos biológicos para cantinas públicas ou outros meios.

Além disso, a PAC, que decorre até 2027, não é o único programa ou atividade de apoio à consecução da meta acima referida. Outros programas da UE, como a política de promoção agrícola da UE, os programas-quadro de investigação e inovação da UE, bem como muitas medidas estritamente nacionais, contribuem para a consecução da meta. A próxima Comissão pode também optar por prestar um maior apoio à agricultura biológica ou incluí-lo numa abordagem integrada para aumentar a sustentabilidade em toda a cadeia de valor alimentar. No entanto, tal continua a ser uma prerrogativa do próximo ciclo de políticas.

Em última análise, mais importante do que a meta propriamente dita, é o facto de a agricultura biológica e a produção biológica estarem claramente no cerne do Pacto Ecológico e no topo da agenda política a diferentes níveis, da UE e dos Estados-Membros.

Apoio ao setor biológico e à agricultura biológica

As regras relativas à produção biológica estão incluídas no regulamento relativo à agricultura biológica e as regras relativas ao apoio à agricultura biológica estão incluídas no Regulamento Planos Estratégicos da PAC⁵ e no Regulamento Horizontal⁶. A PAC apoia a agricultura biológica enquanto instrumento fundamental para a transição para uma agricultura mais sustentável. Tal significa que a PAC apoia as práticas agrícolas e não todo o setor biológico, exceto algumas medidas e intervenções que poderiam apoiar o setor, mas às quais não é afetada dotação orçamental.

As práticas agrícolas da agricultura biológica contribuem para a melhoria da qualidade dos solos e da água, para a atenuação e adaptação às alterações climáticas e para a melhoria do estado da biodiversidade.

A agricultura biológica afeta positivamente a atenuação, adaptação e resiliência às alterações climáticas, na medida em que, além de outros fatores, contribui para aumentar a matéria orgânica nos solos e, por conseguinte, também para o sequestro de CO₂ e a retenção de água (contribuindo assim para prevenir a erosão, as secas, as inundações, etc.). Contribui igualmente para aumentar a biodiversidade, não só dos solos, mas também de outros insetos, aves e animais, além de contribuir para uma melhor saúde dos solos.

⁴ Ver síntese V, observação 28 e figura 8 do relatório do TCE.

⁵ Regulamento (UE) 2115/2021.

⁶ Regulamento (UE) 2116/2021.

2. Integração da agricultura biológica na PAC

A Comissão salienta que os benefícios da agricultura biológica estão cientificamente demonstrados⁷ e, por conseguinte, incentiva os Estados-Membros a apoiarem-na através dos respetivos planos estratégicos da PAC no período de 2023-2027 e dos programas de desenvolvimento rural no período de 2014-2022. A Comissão reconhece os benefícios ambientais e climáticos significativos da agricultura biológica e considera não serem necessários requisitos adicionais para esta medida ou intervenção nos Estados-Membros. Além disso, a Comissão incentiva os Estados-Membros a não incluírem requisitos de produção no apoio à agricultura biológica e a centrarem-se nos seus benefícios ambientais e climáticos.

Os Estados-Membros têm flexibilidade para apoiar as culturas, a produção animal e as colmeias no âmbito da agricultura biológica, desde que os pagamentos sejam convertidos em pagamentos por hectare. O anexo II do Regulamento (UE) n.º 808/2014 estabelece as taxas de conversão do número de animais em cabeças normais (CN), taxas essas que os Estados-Membros utilizam para converter o pagamento relativo à produção animal biológica num pagamento por hectare.

Por conseguinte, a medida relativa à agricultura biológica nunca foi concebida para apoiar os objetivos de mercado do setor estabelecidos no regulamento relativo à agricultura biológica, e não é objetivo da medida biológica que os Estados-Membros aumentem a produção biológica⁸. Existem outras medidas/intervenções da PAC que podem apoiar o setor biológico em geral, tal como já identificado pelo TCE no seu relatório^{9,10}.

3. Ambição contínua em prol de uma elaboração de políticas baseada em dados concretos e motivada por dados para o setor biológico

A Comissão trabalha permanentemente com os Estados-Membros para melhorar a recolha de dados sobre o setor biológico¹¹, ajustando o quadro jurídico para melhorar a exaustividade e a robustez dos dados recolhidos sobre a superfície, os preços, a produção, o rendimento, o apoio aos agricultores que se dedicam à produção biológica, etc. Por exemplo, a Comissão acrescentou uma grande alteração ao quadro de desempenho, acompanhamento e avaliação (QDAA), introduzindo uma variável para permitir o cálculo de todos os apoios da PAC recebidos pelos agricultores que se dedicam à produção biológica¹².

Está cientificamente demonstrado que a agricultura biológica acarreta benefícios ambientais e climáticos, tal como demonstrado pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão na [ficha geral sobre sistemas de agricultura biológica](#), publicada em março de 2024. A Comissão acompanha e publica dois indicadores: a superfície dedicada à agricultura biológica e a percentagem desta superfície que beneficia de apoio específico à agricultura biológica no [painel da PAC sobre a produção](#)

⁷ [Sistemas de agricultura biológica – IMAP – EC Public Wiki \(europa.eu\)](#).

⁸ Ver o subtítulo acima da observação 44 e a observação 44 do relatório do TCE.

⁹ Ver as observações 54, 55 e 59 do relatório do TCE.

¹⁰ Ver a observação 43 do relatório do TCE.

¹¹ Ver as observações 72 a 77 do relatório do TCE.

¹² Ver o [Regulamento de Execução \(UE\) 2022/1475 da Comissão](#), no que se refere aos dados para efeitos de acompanhamento e avaliação, no anexo IV, Comunicação de dados relativos aos beneficiários, variável B090: exploração agrícola biológica.

biológica¹³, o que contribui para orientar a política no sentido de aumentar os benefícios ambientais e climáticos da PAC.

A Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA)¹⁴ já foi utilizada para avaliar o desempenho económico (e indiretamente ambiental) das explorações agrícolas biológicas, bem como o papel do apoio da PAC na viabilidade económica dessas explorações^{15,16}. No entanto, os critérios de representatividade da amostra da RICA (dimensão económica, tipo de exploração e região) e a disparidade da agricultura biológica nos países da UE limitam a solidez da análise.

Inicialmente concebida para calcular o rendimento agrícola, a RICA está atualmente a ser convertida na Rede de Informação de Sustentabilidade Agrícola (RISA) na sequência da entrada em vigor do Regulamento (UE) 2023/2674 no final de dezembro de 2023. O objetivo desta conversão é alargar o âmbito da recolha de dados às dimensões ambiental e social, a fim de abranger todas as dimensões da sustentabilidade agrícola. A Comissão está a abordar a limitação identificada na RICA no que respeita às explorações agrícolas biológicas¹⁷, distinguindo melhor a representatividade da amostra da RISA e alargando o âmbito da recolha de dados às dimensões ambiental e social no âmbito da sua proposta de direito derivado, que está a ser debatida com os Estados-Membros. Tal deverá conduzir à possibilidade de realizar análises mais sólidas sobre a agricultura biológica. A proposta da Comissão relativa a um conjunto ambicioso de novas variáveis ambientais visa fornecer dados adicionais sobre o desempenho ambiental das explorações agrícolas, incluindo no setor biológico e em comparação com a agricultura convencional. A medida em que a RISA melhorará a disponibilidade de dados para a elaboração de políticas sólidas para o setor biológico dependerá da ambição dos Estados-Membros no que respeita à proposta da Comissão.

A quantificação do impacto líquido do apoio específico da PAC à agricultura biológica nos objetivos da PAC é mais complexa devido ao apoio múltiplo da PAC (e nacional) recebido pelos agricultores que se dedicam à produção biológica e aos fatores externos em causa. É por esta razão que o JRC realizou um estudo, publicado em 2023, intitulado «*Analysing the feasibility of counterfactual methods for estimating environmental effects of the CAP.*» (Analisar a viabilidade de métodos contrafactuais para estimar os efeitos ambientais da PAC), centrado na utilização da RICA como única base de dados disponível com informações a nível das explorações agrícolas, incluindo informações económicas e de políticas, e que pode ser utilizada para obter resultados ambientais indiretos. Tal como acima indicado, o conteúdo ambiental da RICA é limitado até à data, pelo que, para colmatar esta lacuna, a análise propõe a ligação da RICA a outras bases de dados que contêm dados ambientais geolocalizados, como o módulo de solos do inquérito LUCAS¹⁸.

Além disso, com base numa análise qualitativa, a avaliação da Comissão intitulada *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)* [Impacto da PAC na biodiversidade, no solo e na água (recursos naturais)] concluiu que o apoio global aos compromissos ligados ao agroambiente e ao clima e à agricultura biológica parecem ser as medidas mais eficazes da PAC que contribuem

¹³ Ver as observações 63, 65 e 66 do relatório do TCE.

¹⁴ A Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA) é uma amostra de 80 000 explorações agrícolas comerciais da UE que participam voluntariamente nesta rede de dados e são representativas de mais de 3,7 milhões de explorações agrícolas, mais de 90 % da produção agrícola, 90 % da superfície agrícola utilizada e 70 % da mão de obra agrícola.

¹⁵ *Organic farming in the EU: a decade of growth* (não traduzido para português) – Comissão Europeia (europa.eu).

¹⁶ Painel das explorações agrícolas biológicas da UE – <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/OrganicFarmsReport/OrganicFarmsReport.html>.

¹⁷ Ver observação 69 do relatório do TCE.

¹⁸ Ver a observação 70 do relatório do TCE.

para a gestão sustentável dos recursos naturais¹⁹. Além disso, vários Estados-Membros realizaram atividades de avaliação e de acordo com o *Summary Report: Synthesis of the Evaluation Components of the Enhanced AGRIS 2019: Chapter 7* (Relatório de síntese: Síntese das componentes de avaliação dos relatórios anuais de execução aprofundados de 2019: capítulo 7) da European Evaluation Helpdesk, os programas de desenvolvimento rural evitaram a erosão dos solos nas terras agrícolas, principalmente através da agricultura biológica, bem como a manutenção de elementos lenhosos, faixas cobertas de ervas, sebes ou sistemas de combate à erosão do solo²⁰.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

Recomendação 1 – Reforçar o quadro estratégico da UE para o setor biológico e melhorar a ligação com o apoio da PAC

A Comissão deve:

- a) **melhorar a abordagem estratégica da UE para o setor biológico,**
 - i) **definindo uma visão a longo prazo para o setor para além de 2030;**
 - ii) **estabelecendo objetivos mensuráveis e indicadores de base para avaliar os progressos alcançados;**
 - iii) **ponderando incluir objetivos adicionais para complementar o objetivo de dedicar 25 % da superfície à agricultura biológica, a fim de assegurar o desenvolvimento global do setor (por exemplo, para incentivar a produção e o consumo biológicos);**
- b) **na PAC pós-2027, exigir que os Estados-Membros associem a utilização do apoio da PAC às necessidades que assinalaram para o setor biológico.**

Prazo de execução: a) até ao final de 2026 e b) até ao final de 2027.

A Comissão **não aceita** a recomendação **1, alínea a)**.

Embora a Comissão consiga entender o mérito de alguns dos elementos da presente recomendação, neste momento não pode comprometer-se, uma vez que tal prejudicaria o âmbito e o conteúdo de futuras iniciativas políticas. A Comissão prosseguirá os esforços para alcançar a meta da UE de 25 % até 2030 e não consegue, nesta fase, prever se uma meta adicional seria adequada para além de 2030.

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação **1, alínea b)**.

A recomendação, relacionada com a PAC pós-2027 e, por conseguinte, com futuras propostas legislativas, interfere com o seu direito exclusivo de iniciativa. Antes de apresentarem essa proposta, seriam necessárias, nomeadamente, medidas preliminares, tais como as consultas públicas e a avaliação de impacto.

¹⁹ Ver a observação 66 do relatório do TCE.

²⁰ Por exemplo, na Áustria, a erosão do solo pela água foi reduzida, em média, 1,6 t/ha por ano (ou seja, de 7,5 para 5,9 t), em especial nas regiões ameaçadas, devido à maior proporção de culturas com elevada proteção do solo na agricultura biológica.

No entanto, a Comissão incentivará os Estados-Membros a associarem melhor a utilização do apoio da PAC às necessidades identificadas no setor biológico.

Recomendação 2 – Integrar melhor os objetivos ambientais e de mercado da agricultura biológica na PAC

A Comissão deve:

- a) Fornecer orientações aos Estados-Membros para que apliquem de forma coerente as regras definidas no regulamento relativo à agricultura biológica e integrar melhor os princípios deste modo de produção no apoio da PAC à agricultura biológica;**
- b) Analisar a atual utilização dos fundos da PAC para atingir os objetivos ambientais e de mercado da agricultura biológica e orientar melhor o apoio da PAC pós-2027 para o setor biológico;**
- c) Analisar o recurso a todo o tipo de autorizações e derrogações relativas à agricultura biológica e tomar as medidas corretivas adequadas.**

Prazo de execução: até ao final de 2026.

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação **2, alínea a)**. A Comissão aceita a parte da recomendação de fornecer orientações aos Estados-Membros para que apliquem de forma coerente as regras definidas no regulamento relativo à produção biológica.

No entanto, a Comissão não aceita a parte da recomendação no sentido de integrar melhor os princípios biológicos no apoio da PAC à agricultura biológica, uma vez que tal condicionará tanto o conteúdo como os objetivos da proposta legislativa da PAC pós-2027. A Comissão considera que os princípios biológicos já estão integrados no quadro jurídico da PAC, mediante a inclusão de uma referência direta ao regulamento relativo à agricultura biológica.

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação **2, alínea b)**.

No âmbito da sua avaliação da PAC de 2023-2027, a Comissão pode realizar uma avaliação, tal como recomendado pelo TCE, mas, uma vez que não pode condicionar o futuro apoio à agricultura biológica, não pode comprometer-se, neste momento, a analisar a forma como a orientação será feita.

A Comissão **aceita** a recomendação **2, alínea c)**.

Recomendação 3 – Assegurar a disponibilidade de dados pertinentes para avaliar o desenvolvimento da agricultura biológica

A Comissão deve:

- a) com base nos dados já recolhidos, colaborar com os Estados-Membros para avaliar a contribuição do apoio da PAC à agricultura biológica para a realização dos objetivos da política e acompanhar o apoio da PAC a este setor;**
- b) recolher informações pertinentes sobre a agricultura biológica nos instrumentos da União existentes para avaliar o impacto do apoio da PAC;**
- c) analisar a necessidade de recolher dados mais pormenorizados sobre o setor biológico (por exemplo, operadores biológicos, superfície em conversão, etc.) para fundamentar as decisões políticas.**

Prazo de execução: a), b) até ao final de 2027 e c) até ao final de 2028.

A Comissão **aceita** a recomendação **3, alínea a)**.

Nas suas atividades de reforço das capacidades com os Estados-Membros, a Comissão cooperará com estes na avaliação dos impactos do apoio da PAC à agricultura biológica nos objetivos da PAC.

A Comissão **aceita** a recomendação **3, alínea b)**.

A Comissão está atualmente a desenvolver direito derivado para responder à limitação identificada na RICA no que respeita às explorações agrícolas biológicas, distinguindo melhor a representatividade da amostra da RISA e alargando o âmbito da recolha de dados às dimensões ambiental e social.

A Comissão **aceita** a recomendação **3, alínea c)**.