



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.8.2003
COM(2003) 359 definitief/2

CORRIGENDUM

Annule et remplace le second alinéa
du point 6.

Concerne les versions FR, DE, DA, ES,
IT, NL, PT.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Verslag over de situatie in de Portugese landbouw

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Verslag over de situatie in de Portugese landbouw

1. INLEIDING

De Europese Raad heeft in december 2002 in Kopenhagen van Portugal het verzoek gekregen maatregelen te nemen overeenkomstig de conclusies die de Europese Raad in maart 1999 in Berlijn had getrokken, in welke conclusies het volgende staat: "Rekening houdend met het specifieke karakter van de Portugese landbouw, erkent de Europese Raad dat het evenwicht van de steun die door middel van uit het EOGFL-Garantie gefinancierde maatregelen voor plattelandsontwikkeling aan de landbouw wordt verleend, verbeterd dient te worden".

De Europese Raad nam er ook nota van dat er volgens Portugal nog steeds een specifiek probleem bestaat ten gevolge van de wijze waarop het GLB thans wordt toegepast op de Portugese landbouw. In dit verband verzocht de Europese Raad de Commissie een verslag in te dienen met een analyse van de situatie.

Met deze mededeling wordt ingegaan op het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie een verslag in te dienen met een analyse van de situatie in de Portugese landbouw¹.

2. BELANGRIJKSTE TENDENSEN IN DE PORTUGESE LANDBOUW

2.1. Economische output, productie en verbruik

In de periode 1986-1995 gaf de Portugese landbouwoutput een reële daling met 3,1 % per jaar te zien. In de periode 1995-2001 vertraagde het tempo van de daling van de Portugese landbouwoutput tot 1,6 % per jaar, iets minder dan het EU-gemiddelde (2,2 % per jaar). Hierdoor is het aandeel van de Portugese landbouw in de totale landbouwoutput van de EU iets gestegen van 2,0 % in 1995 tot 2,2% in 2001. In een groeiende nationale economie heeft de Portugese landbouw zijn aandeel in het BBP echter zien dalen van circa 5,1% in 1990 tot 2,8% in 2001.

Sinds de toetreding is de hoofdtrend in de Portugese landbouw de belangrijke verschuiving van akkerbouwgewassen naar dierlijke productie geweest, welke verschuiving heeft geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het voederareaal. In de periode 1990-2001 zijn de volumes van gewasproducten met 0,3% per jaar gedaald, terwijl de volumes van de finale dierlijke output gemiddeld met 1,5 % toenamen. Wijn, vers fruit en verse groenten zijn de drie belangrijkste gewasproducten, die goed zijn voor iets minder dan een derde van de totale waarde van de landbouwoutput. De output van gewassen heeft in Portugal echter grotere

¹ De belangrijkste bevindingen in dit verslag zijn gebaseerd op officiële gegevens die zijn gepubliceerd in verslagen van Eurostat en financiële verslagen van het EOGFL. Bovendien is, waar dat is aangegeven, de situatie in Portugal meer in details geanalyseerd met gebruikmaking van de ILB-database.

schommelingen laten zien dan de dierlijke output door de afhankelijkheid van de belangrijkste gewasproducties, en vooral van de wijnproductie, van de weersomstandigheden. Binnen de sector verse groenten en fruit is echter sprake geweest van stijgende tendensen van de volumes van citrusvruchten en, in mindere mate, tomaten.

Wat granen betreft, laat de productie voor vele producten een dalende tendens zien. Uitzonderingen zijn de positieve ontwikkelingen voor maïs en durumtarwe. Wat dit laatste product betreft, lijkt de levensmiddelenindustrie helaas slechts in geringe mate haar voordeel te hebben gedaan met de ontwikkeling van areaal en productie. Andere opmerkelijke trends zijn geconstateerd voor rijst en tabak, waarvan de productie sterk is gestegen. Wat de minder belangrijke akkerbouwgewassen in Portugal betreft, hebben suikerbieten de grootste stijging te zien gegeven, zij het ten opzichte van een zeer laag beginniveau.

Wat de GLB-productielimieten voor de akkerbouw betreft, is in 2002/03 het areaal waarvoor steun is aangevraagd, nog steeds kleiner dan het maximumniveau, wat niet alleen voor het totale basisareaal geldt, maar ook voor het bevoeide basisareaal. Bovendien moet, aangezien tot dusver geen gebruik is gemaakt van de reserve van 60 000 ha die in het kader van Agenda 2000 is gevormd voor nieuwe bevoeide oppervlakten, worden geconcludeerd dat die plafonds momenteel geen dwingend karakter hebben. Het omgekeerde is het geval voor durumtarwe, waarvoor de aanvragen het gegarandeerde maximumareaal met bijna 60 % hebben overschreden ondanks een verdubbeling van dat areaal in het kader van Agenda 2000.

De dalingen van de outputvolumes van gewassen betekenen echter niet dat ook het aandeel van die output in de waarde van de landbouwoutput is gedaald. Het tegendeel is het geval: aangezien over de periode 1990-2001 de outputwaarde in de dierlijke sectoren gemiddeld een grotere reële daling (met 3,5 %) te zien heeft gegeven dan de outputwaarde voor gewassen (-2,6 %), is het aandeel van de finale output van gewassen in de waarde van de landbouwproductie nu groter dan 10 jaar geleden.

Binnen de dierlijke sector zijn, op basis van de output en in dalende volgorde van belangrijkheid, de productie van melk, varkens, pluimvee en runderen de belangrijkste activiteiten. De volumes van de varkensproductie zijn sterk toegenomen, terwijl de pluimveeproductie zich snel uitbreidt als gevolg van een verschuiving ten koste van de rundveeproductie. Daarentegen vertoonde de rundermarkt in 2001 nog steeds geen duidelijke tekenen van herstel na de BSE-crisis, die een aanzienlijke negatieve invloed heeft gehad op de productie in Portugal. Het is zelfs zo dat, hoewel bij de aanvragen om zoogkoeienpremies en speciale rundvleespremies van enige overschrijding sprake is, de teruggang van de rundveeproductie de belangrijkste oorzaak is geweest van de daaropvolgende daling van het aandeel van de dierlijke productie in de totale landbouwproductie in Portugal.

Op te merken valt dat de laatste jaren ook de vraag naar varkensvlees is blijven stijgen, wat een reële stijging van de producentenprijzen tot gevolg heeft gehad. Wat pluimveevlees betreft, is de reële prijsontwikkeling ondanks positieve langetermijntrends minder gunstig geweest, zodat de outputwaarde een reële daling te zien heeft gegeven. Over de periode 1993-2001 is het verbruik van pluimveevlees met 37 % gestegen, en dat van varkensvlees met 29 %.

De uitbreiding van de varkenshouderij heeft het volume van de vraag naar diervoeders doen stijgen. Doordat de Portugese akkerbouw niet met een groter aanbod heeft gereageerd, is die stijging opgevangen door meer in te voeren, wat heeft bijgedragen tot een daling van de zelfvoorzieningsgraad voor granen met 5 % ten opzichte van het begin van de jaren negentig. Bovendien is in de afgelopen jaren ook de zelfvoorzieningsgraad voor alle belangrijke vleessoorten gedaald tot niveaus onder de 100 %.

In de sector melk is in het afgelopen decennium sprake geweest van een voortdurende stijging van de outputvolumes van melk, ook al heeft de BSE-crisis de productie in de afgelopen twee jaar enigszins verstoord. Hoewel de economische output van melk, ondanks een stijging van de prijzen in de afgelopen jaren, niet in belangrijke mate is gegroeid, is de sector melk een van de weinige sectoren die een grotere bijdrage aan de landbouwoutput van Portugal zijn gaan leveren.

De rol van de sector melk is bijzonder belangrijk op de Azoren, waar de jaarlijkse productie in het afgelopen decennium bijna is verdubbeld en met 500 000 ton goed is voor een kwart van de Portugese productie. De hoge dichtheid van melkkoeien waarmee dit gepaard is gegaan, heeft echter geleid tot druk op het milieu en tot problemen voor andere landbouwsectoren. Met name hebben de toegenomen aantallen melkkoeien een overaanbod van koeienvlees op de plaatselijke markt veroorzaakt, wat tot afzetproblemen heeft geleid. Bovendien heeft de omzetting van bouwland in grasland voor de melkproductie een tekort aan grondstoffen veroorzaakt bij de plaatselijke suikerindustrie.

2.2. Grondgebruik

In 1999 bestond de totale landoppervlakte van Portugal voor ongeveer een derde (3,35 miljoen ha) uit bos. De oppervlakte cultuurgrond (OCG) omvat circa 42 % (3,86 miljoen ha) van de landoppervlakte. Van deze OCG is circa 86 % aangewezen als probleemgebied. Het OCG bestond voor 46 % uit bouwland, voor 36 % uit blijvend grasland en voor 18 % uit blijvende teelten.

In de periode 1990-1999 is de OCG netto met circa 130 000 ha ingekrompen. De oppervlakten bouwland en blijvende teelten zijn respectievelijk circa 600 000 ha en 80 000 ha kleiner geworden, terwijl het blijvend grasland met 550 000 ha is uitgebreid. In dezelfde periode is de oppervlakte bevoeide grond met 85 000 ha afgenomen tot circa 800 000 ha of 21 % van de OCG. De Portugese OCG maakt iets minder dan 3 % van de totale OCG van de EU uit.

2.3. Bedrijfsgrootte en verdeling van de bedrijfsgrootte

De Portugese landbouwstructuur wordt nog steeds gekenmerkt door een sterke tweedeling. Tussen 1990 en 1995 is het aantal bedrijven in Portugal sneller gedaald dan in de EU-12, namelijk met 5,5 % per jaar vergeleken met een daling met 2,7 % per jaar in de EU-12. In de periode 1995-2000 is het totale aantal landbouwbedrijven in Portugal nog eens met 35 000 afgenomen, namelijk van 451 000 tot 416 000, wat neerkwam op een gemiddelde daling per jaar met 1,6 % vergeleken met 1,7 % voor de EU-15 als geheel.

Bijgevolg is in de afgelopen jaren het procentuele aandeel van Portugal in de landbouwbedrijven van de EU-15 stabiel gebleven (in 2000 circa 6,1 %). Doordat de totale OCG in Portugal nagenoeg gelijk is gebleven, is het gemiddelde landbouwareaal van de Portugese bedrijven gestegen van 6,7 ha tot 9,3 ha.

De gemiddelde grootte van de Portugese landbouwbedrijven is echter nog steeds ongeveer de helft van het EU-gemiddelde (18,7 ha) en de verdeling van de bedrijfsgrootte blijft in Portugal zeer ongelijk. In 2000 waren bedrijven met minder dan 2 ha goed voor 54 % van alle bedrijven en namen zij slechts 6 % van de OCG in beslag, terwijl 1,4 % van de bedrijven over meer dan 100 ha beschikte en goed was voor 53 % van de totale OCG.

2.4. Arbeidskrachten in de landbouw

Volgens de telling van 2000 waren in Portugal 1 064 000 mensen werkzaam in de landbouw, welke arbeidskrachten goed waren voor 476 000 arbeidsjaareenheden (AJE's). Tussen 1995 en 2000 is het totale aantal agrarische arbeidskrachten in Portugal met 2,4 % per jaar afgenomen, vergeleken met een daling met 3,1 % per jaar in de rest van de EU-15.

Het procentuele aandeel van Portugal in het aantal agrarische arbeidskrachten in de EU-15 is dus slechts iets groter geworden en bedraagt nog steeds ongeveer 8,0 % van het totale aantal. Aangezien het percentage van de bedrijfsleiders dat winstgevend werkzaamheden verricht buiten de landbouw (28 %), vergelijkbaar is met dat in de EU als geheel, blijft een hoge verborgen werkloosheid een zeer belangrijk kenmerk van de Portugese landbouw.

In feite komt de omstandigheid dat de bedrijfsleider geen volledige arbeidstijd nodig heeft voor zijn bedrijf, in Portugal bijzonder vaak voor, waarbij het betrokken percentage wel heel stabiel is. Zo besteedde in 2000 83 % van de bedrijfsleiders in Portugal geen volledige arbeidstijd aan hun bedrijf, vergeleken met 76 % voor de EU-15. Dit basiskkenmerk van de agrarische arbeidsbezetting in Portugal hangt samen met het grotere aantal kleine bedrijven.

In 2000 bestond het totale aantal agrarische arbeidskrachten in Portugal voor 90 % uit gezinsleden (vergeleken met 82 % voor de EU-15). De regelmatig werkzame niet-gezinsleden kwamen op slechts 47 000 AJE's, dat is 9 % van het totale aantal. Tussen 1995 en 2000 is in Portugal het aandeel van de gezinsarbeidskrachten stabiel gebleven, terwijl het in Europa als geheel geleidelijk is gedaald.

Een aspect van de agrarische arbeidsbezetting in Portugal is dat slechts 1 % van de bedrijfshoofden een volledige landbouwopleiding heeft genomen, vergeleken met gemiddeld 5 % voor de EU-15. Een ander belangrijk kenmerk is het hoge percentage van de landbouwbedrijven dat door oudere landbouwers wordt geëxploiteerd. In 2000 was van de agrarische arbeidskrachten in Portugal 65 % ouder dan 55 jaar, wat veel meer was dan in de EU-15 (53 %).

2.5. Handel

In het advies van de Commissie over de toetreding van Portugal uit 1978 is het handelstekort voor landbouwproducten een zeer belangrijk probleem genoemd. Sinds de toetreding is het gewicht van de agrovoedingsproducten in het handelstekort inderdaad iets toegenomen, namelijk van 17 % in de periode 1988-1990 tot 18 % in

de periode 2000-2002. Toen de wereldmarktprijzen in de periode 1995-1998 pieken bereikten, was het aandeel van het landbouwtekort in het Portugese handelstekort zelfs nog groter (26 %). In de periode 2000-2002 heeft het totale tekort voor agrovoedingsproducten (intra- + extra-EU-15) zich gestabiliseerd op een gemiddelde van € 2 800 miljoen per jaar. Hoewel over het geheel genomen de trend nog steeds duidt op een groeiend tekort in absolute cijfers, zijn de landbouwexporten sinds het midden van de jaren negentig sneller gegroeid dan de landbouwimporten.

In Portugal neemt het procentuele aandeel van de intra-EU-handel in de totale handel in agrovoedingsproducten toe, zodat het aandeel van de intra-EU-handel in agrovoedingsproducten nu ongeveer 78 % bedraagt. Hoewel in het geval van industrieproducten het aandeel van de intra-EU-handel nog steeds belangrijker is, heeft het verschil dat in dit opzicht tussen beide categorieën producten bestaat, de laatste jaren de neiging vertoond kleiner te worden. In Portugal beginnen de agrovoedingsproducten dus de industrieproducten te evenaren wat het aandeel van de intra-EU-handel in de totale handel betreft.

Hier dient erop te worden gewezen dat bij de integratie in de EU het effect op de invoer overheersend is geweest, wat heeft geleid tot een stijgend tekort bij de intra-EU-handel in agrovoedingsproducten. Terwijl Portugal een verbetering van zijn extra-EU-handel in agrovoedingsproducten heeft gekend voor bijna alle belangrijke categorieën producten met uitzondering van sommige soorten vers en tropisch fruit en suiker, zijn deze positieve trends bij de extra-EU-handel meer dan tenietgedaan door de intra-EU-handel in agrovoedingsproducten, wat heeft geresulteerd in een verslechtering van de algehele handelspositie.

Uit een analyse per product blijkt dat in Portugal sprake is van negatieve trends voor de overgrote meerderheid van de landbouwproducten, inclusief enkele dynamische sectoren van de Portugese landbouw zoals de sectoren vers fruit en varkensvlees. Bovendien is Portugal sinds het begin van de jaren negentig een netto-importeur van zuivelproducten geworden. Anderzijds is de daling van de netto-invoer van levende runderen hoofdzakelijk een gevolg van de BSE-effecten op de vraag. Portugal heeft zijn traditionele positieve handelsbalans in de sector wijn gehandhaafd zo niet versterkt. Het beeld is ook positief voor de handel in suiker, waarbij de netto-invoer aan het dalen is.

In verband met het huidige GLB dient erop te worden gewezen dat de landbouwexporten hoofdzakelijk zijn gebaseerd op producten van hoge kwaliteit en verwerkte producten zoals wijn en verse groenten en fruit, terwijl Portugal met name producten invoert waarvoor veel prijssteun wordt ontvangen, vooral melk, rundvlees en granen.

3. HUIDIGE ECONOMISCHE PRESTATIES VAN DE PORTUGESE LANDBOUW

3.1. Productiviteit

Macro-economisch gezien, kan de landbouwoutput per hectare in Portugal worden gesteld op € 1 642/ha OCG, wat ongeveer driekwart is van het EU-niveau (€ 2 205/ha OCG).

De situatie is nog erger als de productiviteit wordt uitgedrukt per arbeidseenheid. Omdat het aandeel van Portugal in de agrarische arbeidskrachten van de EU relatief groot is (8 %), bedraagt de landbouwoutput per arbeidseenheid in dat land gemiddeld € 13 298/AJE, dat is ongeveer 28 % van het EU-niveau (€ 47 218/AJE).

Wanneer wordt uitgegaan van de netto toegevoegde waarde tegen basisprijzen (NTW) per ha en per AJE, is de situatie in Portugal iets positiever. In 2001 bedroeg de NTW per ha € 636/ha, dat is circa 71 % van het EU-gemiddelde, en kwam de NTW per AJE op € 5 149/AJE, wat ongeveer 27 % van het EU-gemiddelde was.

3.2. Inputs

Momenteel bedraagt het intermediaire verbruik in Portugal ongeveer 50 % van de totale landbouwoutput. Het aandeel van Portugal in het intermediaire verbruik van de EU is bijna gelijk aan het aandeel van Portugal in de landbouwoutput, namelijk 2,3 %.

Hoewel in Portugal het gebruik van zaai- en pootgoed, bestrijdingsmiddelen en meststoffen en het aandeel van deze inputs in het intermediaire verbruik in het afgelopen decennium zijn toegenomen, is dat aandeel lager gebleven dan het EU-gemiddelde. Omgekeerd is in Portugal het aandeel van diervoeders in het intermediaire verbruik weliswaar gedaald, maar toch hoger gebleven dan het EU-gemiddelde.

Kostenposten zoals betaalde pacht, rente en arbeid hebben een reële daling te zien gegeven. Vergeleken met de EU-gemiddelden, is in de Portugese landbouw het aandeel van de betaalde pacht in deze externe kostenposten kleiner, terwijl dat van de betaalde rente bijna hetzelfde en dat van de betaalde arbeid groter is. De afschrijvingskosten zijn in Portugal relatief laag, wat verband houdt met de geringe kapitaalinvesteringen van de landbouwsector.

3.3. Inkomen

Volgens de landbouwrekeningen van Eurostat zijn de landbouwinkomens in Portugal tussen 1986 en 1995 met circa 30 % gestegen, wat duidelijk meer is dan het EU-gemiddelde van 25 %. Tussen 1995 en 2002 heeft Portugal de grootste inkomensgroei in de EU gekend, namelijk met 32 %, wat veel meer was dan het EU-gemiddelde van 8 %.

Een berekening van de reële ontwikkeling van de netto toegevoegde waarde (NTW) per AJE over de afgelopen vijf jaar met behulp van ILB-gegevens laat echter zien dat het inkomen in Portugal met 5,8 % per jaar is gestegen, vergeleken met 2,0 % per jaar in de EU, wat voor Portugal een cumulatieve stijging met 48 % oplevert.

Ondanks dit hogere stijgingstempo bedroeg in 2002, op basis van ILB-gegevens, het landbouwinkomen per AJE in Portugal (€ 4 200/AJE) nog steeds slechts 27 % van het EU-gemiddelde, terwijl er aanzienlijke verschillen in inkomen blijven bestaan tussen de regio's binnen Portugal. Het gemiddelde voor 1999-2000 varieert van circa € 2 400 in de regio Algarve tot € 10 900 in de regio Alentejo.

Bezien per bedrijfstype, hebben gespecialiseerde akkerbouwers het hoogste inkomen, namelijk € 11 751/AJE. Zij worden gevolgd door de gespecialiseerde pluimvee- en varkenshouders (€ 10 562/AJE), de melkveehouders (€ 7 879/AJE) en de wijnproducenten (€ 5 923/AJE).

Ten slotte hebben de lage productiviteit en de gemiddelde efficiëntie van het gebruik van inputs in Portugal tot gevolg dat, op basis van Eurostat-gegevens, het inkomen per hectare OCG tot de laagste in de EU behoort met € 416/ha OCG, wat iets minder is dan de helft van het EU-gemiddelde (€ 882/ha OCG).

4. ERKENNING VAN HET SPECIFIEKE KARAKTER VAN DE PORTUGESE LANDBOUW IN HET VERLEDEN

Reeds in 1978 heeft de Commissie in het kader van het Portugese verzoek om toetreding tot de EU een verslag opgesteld waarin werd gewezen op de belangrijke structurele tekortkomingen van de Portugese landbouw en op de hoge afhankelijkheid van invoer van basislevensmiddelen. Om deze specifieke tekortkomingen aan te pakken is in het kader van het in 1981 opgezette pretoetredingsprogramma voor Portugal een serie overgangsregelingen getroffen, in het bijzonder voor de landbouw.

Na de toetreding is het structuurbeleid van de EU volledig toegepast voor Portugal. Bovendien is gedurende de tienjarige overgangsperiode (1986-1995) 700 miljoen ecu bestemd voor de landbouwsector in het kader van een speciaal programma voor de ontwikkeling van de Portugese landbouw (PEDAP).

Er zijn ook specifieke overgangsmaatregelen genomen om rekening te houden met de gevoeligheid van de landbouwsector, waarbij voor het overgrote deel van de Portugese landbouwproductie werd gekozen voor de weg van een gemengde overgang met twee hoofdfasen. Van 1986 tot en met 1990 bleven de marktordeningen nationaal (ook wat de financiering ervan betreft), maar moesten zij geleidelijk worden aangepast aan gemeenschappelijke doelstellingen. Douanerechten moesten geleidelijk worden afgebroken met het oog op liberalisering van de handel, maar voor gevoelige producten golden speciale mechanismen. Van 1991 tot en met 1995 werden de Portugese prijzen en steunbedragen gelijkgetrokken met de EG-niveaus ter voorbereiding van de volledige tenuitvoerlegging van het GLB.

Bij de in 1992 doorgevoerde hervorming van het GLB werden EG-prijzen met ingang van 1993 verlaagd, los van de mate waarin de Portugese steunprijzen reeds waren aangepast. De prijsverlagingen werden gecompenseerd door rechtstreekse betalingen en deze overschakeling van prijssteun op inkomenssteun was relatief gunstig voor Portugal. Hoewel de hervorming van 1992 volledig werd toegepast voor Portugal, golden voor dit land enige bijzondere voorwaarden. De referentieopbrengst voor granen is hoger dan de historische en de huidige opbrengst en er werden bijzondere voorwaarden toegepast voor de rundvleespremies. Bovendien golden in sommige sectoren nog overgangsregelingen. Er is destijds ook een specifieke maatregel voor de veepremies getroffen in de vorm van een programma voor de omschakeling van bouwland op extensieve veehouderij binnen een limiet van 200 000 ha en deze maatregel is verlengd tot 2005.

Sommige van de overeengekomen overgangsmaatregelen die nog steeds golden voor gevoelige landbouwproducten in Portugal, bleken onverenigbaar met de voltooiing

van de interne markt. Daarom is in 1993 begonnen met een geleidelijke beëindiging van deze maatregelen en werden degressieve overgangsvergoedingen toegekend in gevoelige sectoren, vooral de sectoren granen, melk en rundvlees.

Bij de hervorming van het GLB in het kader van Agenda 2000 heeft Portugal op specifieke wijze geprofiteerd van een verhoging van het plafond voor durumtarwe, een uitbreiding van het bevoelde basisareaal in de sector granen en een verhoging van de plafonds voor de rundvleespremies. Bovendien heeft Portugal, doordat een relatief groot deel van zijn landbouwgrond in aangewezen probleemgebieden ligt, geprofiteerd van het feit dat de maatregelen voor de probleemgebieden nu worden gefinancierd door het EOGFL-Garantie.

Wat de Azoren betreft, verleent de Gemeenschap momenteel specifieke steun in de sectoren melk en rundvlees en is in 2001 voor de periode 1999-2003 een vrijstelling van de melkheffing verleend voor 73 000 ton melk om het mogelijk te maken dat de herstructurering van de sector melk op de Azoren wordt voortgezet zonder dat wordt ingegrepen in de melkmarkt.

5. BEGROTING

Vóór 1993 was de procentuele bijdrage van Portugal aan de EU-begroting groter dan het deel van de totale uitgaven van het EOGFL-Garantie dat zijn landbouwsector ontving. Sindsdien is, met enkele schommelingen, het omgekeerde het geval geweest en heeft Portugal circa 1,6 % van de totale uitgaven van het EOGFL-Garantie ontvangen.

In de jaren 1994 en 1995 werd geprofiteerd van het gecombineerde effect van de hervorming van 1992 en van bepaalde specifieke eenmalige maatregelen voor Portugal. In het begrotingsjaar 1994 werd voor de Portugese landbouw en levensmiddelenindustrie het pakket van "1993" toegepast, wegens de droogte in 1992 en 1993 werden buitengewone betalingen gedaan en in 1994 en 1995 werden de agromonetaire compensaties toegekend.

Na het gecombineerde effect van deze overgangsmaatregelen daalden in 1996 en 1997 de uitgaven van het EOGFL-Garantie in Portugal van meer dan € 700 miljoen tot gemiddeld € 650 miljoen, een getal dat beter aangeeft wat de gevolgen van de in 1992 doorgevoerde hervorming van het GLB waren. De belangrijke stijging in 2001 (tot € 873 miljoen, dit is 2,1 % van de totale uitgaven van het EOGFL-Garantie) was dan weer voor een deel het gevolg van de wijzigingen die in het kader van Agenda 2000 zijn aangebracht in de financiering van bepaalde maatregelen, en met name van het feit dat de in de probleemgebieden toegekende vergoedingen niet langer door de afdeling Oriëntatie worden gefinancierd, maar door de afdeling Garantie.

Ook is onderzocht wat in Portugal de ontwikkeling is geweest van het procentuele aandeel van rubriek 1a van de uitgaven van het EOGFL-Garantie in de bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen. Dit aandeel blijkt sterk te zijn gestegen tot 26 % in 1994 en zich vervolgens op ongeveer 20 % te hebben gestabiliseerd. Hiermee situeert Portugal zich, bij een EU-gemiddelde van 20 %, in de lagere middenmoot van de lidstaten, maar wel boven Luxemburg, Nederland en Italië.

Gerelateerd aan de arbeidseenheden (AJE's), zijn de uitgaven uit die rubriek 1a in Portugal daarentegen laag, namelijk slechts 20 % van het EU-gemiddelde, wat is toe

te schrijven aan de geringe arbeidsproductiviteit in de Portugese landbouw. Per hectare OCG zijn de uitgaven uit rubriek 1a gestegen tot € 173/ha in 1993 en sindsdien min of meer op hetzelfde niveau gebleven, wat echter nog steeds laag is, namelijk slechts 60 % van het EU-gemiddelde (€ 293/ha).

Bovenop de steun uit het EOGFL-Garantie is of wordt in de perioden 1994-1999 en 2000-2006 respectievelijk € 2 125 miljoen en € 2 279 miljoen aan Portugal toegekend uit het EOGFL-Oriëntatie om de aanpassing van de landbouwstructuur te versnellen en de ontwikkeling van de plattelandsgebieden te vergemakkelijken. De in de betrokken programma's opgenomen maatregelen zijn of worden voor 100 % uitgevoerd, wat een aanwijzing is van de noodzaak en het succes van de steun die het EOGFL-Oriëntatie in Portugal verleent.

6. SLOTOPMERKINGEN

Zoals blijkt uit de vorenstaande analyse van indicatoren van de economische prestaties, laat het landbouwincome per arbeidseenheid in Portugal een indrukwekkende en constante reële groei zien. De Portugese landbouw heeft echter nog steeds met verscheidene specifieke problemen te kampen:

- de economische output en het inkomen per arbeidseenheid gaan weliswaar vooruit, maar zijn nog steeds zeer laag;
- die lage inkomens zijn grotendeels toe te schrijven aan het feit dat de arbeidskrachten in de Portugese landbouw slecht zijn toegerust met grond en vlottend en vast kapitaal en aan het feit dat in deze sector een belangrijke verborgen werkloosheid bestaat.

Naar het oordeel van de Commissie kunnen de specifieke problemen van de Portugese landbouw niet uitsluitend aan diepgewortelde problemen van structurele aanpassing worden toegeschreven, maar worden zij ook beïnvloed door de wijze waarop het GLB thans van toepassing is op de Portugese landbouw.

Daarom lijkt het erop dat in hoofdzaak de volgende maatregelen in de komende jaren van doorslaggevend belang zullen zijn voor de Portugese landbouw:

- **de structurele aanpassing een nieuwe impuls geven en versnellen.** De huidige landbouwstructuur in Portugal maakt nog steeds geen optimaal gebruik van vlottende en vaste kapitaalgoederen mogelijk, hoewel het tempo waarin Portugal op productiemiddelen bespaart, hoger ligt dan het EU-gemiddelde. Deze situatie maakt het moeilijker om de rentabiliteit en het investeringsvermogen van de Portugese landbouw te verbeteren;
- **de ontwikkeling van een duurzame en markt- en kwaliteitsgerichte landbouw ondersteunen.** De waarde van de Portugese landbouwproducten kan worden verhoogd door een betere productdifferentiatie en verdere investeringen in kwaliteitsverbetering en in betere afzetmethoden. Daardoor zou de Portugese landbouw meer kunnen profiteren van de door de interne markt geboden kansen;
- **de plattelandsgebieden duurzamer en concurrerender maken.** Dit kan alleen worden bereikt met een meer gediversifieerde en flexibele arbeidsmarkt die het scheppen van nieuwe werkgelegenheid, en daardoor ook een beter

gebruik van de overvloedige arbeidskrachten in de Portugese landbouw, vergemakkelijkt.

6.1. De structurele aanpassing in de Portugese landbouw een nieuwe impuls geven en versnellen

Dankzij de financiële steun uit het EOGFL-Oriëntatie heeft Portugal aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het streven om van de landbouw een moderne en concurrerende productieactiviteit te maken. Het gaat daarbij vooral om investeringen in infrastructuur ter verbetering van de kwaliteit in enkele belangrijke sectoren in Portugal, zoals de sectoren olijven, wijn en fruit, en ook om investeringen in irrigatie. Portugese kwaliteitsproducten zijn daardoor op communautair niveau veel concurrerder geworden.

Aangezien het tempo van de structurele aanpassing van de Portugese landbouw de belangrijkste belemmerende factor voor de economische ontwikkeling van de sector blijft, beveelt de Commissie aan om bij de volgende generatie van programma's voor plattelandsontwikkeling zeker door te gaan met het ondersteunen van de verbeteringen die op dit gebied aan de gang zijn.

6.2. In Portugal een duurzame en markt- en kwaliteitsgerichte landbouw ontwikkelen

Instrumenten voor aanbodbeheer op sectorniveau zoals gegarandeerde maximumarealen, quota, nationale en regionale plafonds, enz., hebben in het afgelopen decennium in het algemeen gesproken de Portugese productie niet beperkt. Bijgevolg heeft het effect ervan de ontwikkeling van de Portugese landbouw slechts in geringe mate vertraagd, al hebben de Portugese autoriteiten de laatste jaren uiting gegeven aan hun bezorgdheid dat dergelijke beperkingen een belangrijkere rol zijn gaan spelen dan in het verleden.

Het systeem met een enkele bedrijfstoelage dat een onderdeel is van de huidige voorstellen van de Commissie tot hervorming van de gemeenschappelijke marktordeningen, bevat dus elementen die stroken met de behoeften van de Portugese landbouw, aangezien dit systeem zal leiden tot het verdwijnen van productiebeperkingen, met uitzondering evenwel van met name de melk-, runder- en suikerquota, die volgens de huidige hervormingsvoorstellen niet worden afgeschaft.

Volgens het huidige hervormingsvoorstel voor de zuivelsector wordt het quotastelsel met zijn beperkingen verlengd tot 2014, maar de Commissie is van mening dat dit voorstel de Portugese landbouw ook voordelen biedt aangezien het voorziet in extra verhogingen van de quota van de lidstaten in 2007 en 2008. De Commissie erkent echter dat het bijzondere economische belang van deze sector op de Azoren en de aan de ontwikkeling van de melkproductie op de Azoren verbonden problemen specifieke aandacht verdienen en dat die problemen met passende maatregelen moeten worden opgelost.

Een belangrijk kenmerk van de ontwikkeling van de Portugese landbouw in het afgelopen decennium is anderzijds de verschuiving in het grondgebruik geweest van akkerbouw met een zeer geringe productiviteit naar extensieve dierhouderij, vooral gebaseerd op een uitbreiding van het zoogkoeienbestand. De overschakeling op deze productievorm, die beter lijkt aan te sluiten bij de omstandigheden in vele van de Portugese probleemgebieden, is ondersteund door middel van specifieke

beleidsmaatregelen voor Portugal. De Commissie is dan ook bereid om na te gaan hoe deze voor Portugal positieve ontwikkeling in de toekomst verder kan worden bevorderd.

In het algemeen gesproken, verwacht de Commissie dus dat de Portugese landbouw zal profiteren van de nieuwe perspectieven die worden geboden door de verschillende elementen van de huidige voorstellen tot hervorming van het GLB. Doordat het GLB marktgericht zal worden en daardoor een kwaliteitsproductie zal vergemakkelijken, zal het beter zijn aangepast aan de groeimogelijkheden in de Portugese landbouw.

6.3. De Portugese plattellandsgebieden duurzamer en concurrerender maken

Gesteld kan worden dat een verdere structurele aanpassing en een marktgericht GLB de productiviteitsproblemen van Portugal wellicht niet op korte termijn zullen oplossen en misschien niet voor de nodige stijging van de inkomens van de Portugese producenten zullen zorgen wegens de onderliggende problemen op het gebied van plattellandsontwikkeling.

In dit licht moet specifieke aandacht worden besteed aan het effect van de hervorming op de landbouwproductie in de probleemgebieden, nog te meer omdat die gebieden in belangrijke mate samenvallen met de gebieden met hoge natuurwaarden. Het gaat daarbij in Portugal vooral om extensieve zoogkoeien- en schaphouderij.

De Commissie is van oordeel dat haar huidige voorstel ter versterking van de tweede pijler van het GLB aan deze zorgpunten tegemoetkomt en Portugal nu nieuwe mogelijkheden biedt om de ontwikkeling van zijn van de landbouw afhankelijke plattellandsgebieden te bevorderen en om volledig te voldoen aan de vraag van de samenleving naar milieudiensten.

De Commissie is bijgevolg van mening dat, terwijl de noodzakelijke herstructurering van de sector wordt voortgezet, economische maatregelen zoals de programma's voor de probleemgebieden en de agromilieuprogramma's een cruciaal antwoord kunnen bieden waar het gaat om de nodige versterking van het inkomen van de semi-zelfvoorzienende bedrijven in Portugal.

Daarom is de Commissie bereid om met een positieve ingesteldheid te bekijken of uitvoering kan worden gegeven enerzijds aan de in maart 1999 in Berlijn door de Europese Raad getrokken conclusies ten aanzien van een mogelijke verhoging, van de steun aan Portugal uit rubriek 1b van het EOGFL-Garantie (plattellandsontwikkeling), en anderzijds aan de in oktober 2002 in Brussel door de Europese Raad getrokken conclusies volgens welke de behoeften van de producenten in de minderontwikkelde regio's van de huidige EU gevrijwaard moeten blijven en de multifunctionele landbouw in alle gebieden van Europa in stand zal worden gehouden.