EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 19.6.2003
KOM(2003) 359 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kertomus Portugalin maatalouden tilanteesta

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kertomus Portugalin maatalouden tilanteesta

1. JOHDANTO

Portugali pyysi joulukuussa 2002 Kööpenhaminassa Eurooppa-neuvostoa toteuttamaan maaliskuussa 1999 Berliinissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisia toimia. Näissä päätelmissä neuvosto "ottaa huomioon Portugalin maatalouden erityispiirteet ja toteaa, että on tarpeen parantaa maatalouden tuen tasapainoa EMOTR:n tukiosastosta rahoitettavien maaseudun kehittämistoimenpiteiden avulla."

Neuvosto totesi myös, että tapa, jolla YMP:a sovelletaan Portugalin maatalouteen, aiheuttaa edelleen erityisongelmia. Tämän vuoksi neuvosto pyysi komissiota laatimaan kertomuksen tilanteesta.

Tämä kertomus on vastaus neuvoston esittämään pyyntöön [1].

2. PORTUGALIN MAATALOUDEN SUUNTAUKSET

2.1. Taloudellinen tuotos, tuotanto ja kulutus

Vuosina 1986–1995 Portugalin maataloustuotannon määrä aleni reaaliarvona ilmaistuna 3,1 prosenttia vuodessa. Vuosina 1995–2001 kehitys hidastui, mutta tuotantomäärä väheni edelleen 1,6 prosenttia vuodessa, mikä oli hiukan vähemmän kuin EU:n keskiarvo (2,2 prosenttia vuodessa). Tämän vuoksi Portugalin maatalouden osuus EU:n maatalouden kokonaistuotannosta on kasvanut hiukan. Osuus oli 2,0 prosenttia vuonna 1995, kun se taas vuonna 2001 oli 2,2 prosenttia. Kuitenkin kansantalouden kasvaessa maatalouden osuus Portugalin BKT:sta aleni 5,1 prosentista vuonna 1990 2,8 prosenttiin vuonna 2001.

Jäsenyyden alusta alkaen Portugalin maataloudelle on ollut ominaista voimakas siirtyminen peltokasvien viljelystä kotieläintuotantoon, mikä on johtanut rehualan voimakkaaseen kasvuun. Vuosina 1990–2001 peltokasvien tuotanto väheni 0,3 prosenttia vuodessa, kun taas kotieläintuotanto kasvoi keskimäärin 1,5 prosenttia. Tärkeimpiä viljelykasveja ovat viini, hedelmät ja kasvikset, joiden yhteenlaskettu osuus on hieman alle kolmannes koko maataloustuotannon kokonaisarvosta. Viljelykasvien tuotanto on kuitenkin ollut Portugalissa epävakaisempaa kuin kotieläintuotanto, mikä johtuu sään suuresta vaikutuksesta tärkeimpien viljelykasvien, erityisesti viinin, tuotantoon. Hedelmä- ja vihannesalalla sitrushedelmien ja vähemmässä määrin tomaattien tuotantomäärät ovat kuitenkin nousseet.

---

[1] Kertomuksen tärkeimmät havainnot perustuvat Eurostatin julkaisemiin virallisiin tietoihin ja EMOTR:n rahoituskertomuksiin. Lisäksi FADN-tietokantaa on käytetty Portugalin tilanteen analysoimiseksi yksityiskohtaisemmin.

Useiden viljatuotteiden tuotanto on vähenemässä maissia ja durumvehnää lukuun ottamatta. Valitettavasti kuitenkin elintarvikeala ei ole juurikaan kiinnittänyt huomiota durumvehnän viljelyalojen ja tuotannon kehittämiseen. Myös riisin ja tupakan tuotanto on lisääntynyt huomattavasti. Lisäksi sokerijuurikkaan tuotanto on noussut lähes olemattomasta siten, että tätä nykyä tuotannon kasvu on kaikkein voimakkainta vähemmän tärkeiden Portugalin peltokasvien joukossa.

Peltokasvialan YMP-tuotantorajoitusten osalta pinta-alatukia haettiin vuonna 2002/2003 edelleen vähemmän kuin perusviljelyalojen ja kasteltujen perusviljelyalojen enimmäismäärät. Koska uusille kastelluille viljelyalueille Agenda 2000 -asiakirjassa vahvistettua 60 000 hehtaarin varantoa ei ole vielä käytetty, voidaan päätellä, että enimmäismäärät eivät tällä hetkellä ole sitovia. Näin ei kuitenkaan ole durumvehnän osalta, sillä vaikka tukikelpoista pinta-alaa kasvatettiin viisinkertaiseksi Agenda 2000 -asiakirjalla, maksupyynnöissä on enimmäismäärä ylitetty lähes 60 prosenttia.

Tuotantomäärien väheneminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että peltokasvituotannon arvon osuus olisi vähentynyt maataloustuotannossa. Päinvastoin, koska tuotannon reaaliarvo on alentunut enemmän kotieläintuotannossa (3,5 prosenttia, kun peltokasvituotannon reaaliarvo on alentunut keskimäärin 2,6 prosenttia vuosina 1999–2001), peltokasvituotannon lopullinen osuus maataloustuotannon arvosta on nyt suurempi kuin kymmenen vuotta sitten.

Kotieläintaloudessa maidon, sikojen, siipikarjan ja nautakarjan tuotanto ovat tärkeysjärjestyksessä merkittävimmät alat. Sika-alan tuotanto kasvaa voimakkaasti ja siipikarjatuotanto lisääntyy myöskin nopeasti nautakarjatuotannon merkityksen vähetessä. Toisaalta nautakarjamarkkinat eivät vuonna 2001 olleet vieläkään toipuneet BSE-kriisistä, jolla oli suuria vaikutuksia Portugalin kotieläintuotantoon. Vaikka emolehmäpalkkioita ja erityisiä naudanlihapalkkioita koskevat hakemukset ovat jossakin määrin lisääntyneet, nautakarjatuotannon lasku on tärkein syy siihen, että kotieläintalouden osuus Portugalin maatalouden kokonaistuotannosta on pienentynyt.

Olisi myös huomattava, että sianlihan kysynnän kasvu on jatkunut viime vuosina, mikä on nostanut todellisia tuottajahintoja. Vaikka siipikarjanlihan pitkän aikavälin näkymät näyttävät myönteisiltä, reaalihintojen kehitys alalla ei ole ollut yhtä positiivista, mikä on johtanut tosiasiallisten tuotantoarvojen laskuun. Vuosina 1993-2001 siipikarjanlihan kulutus kasvoi 37 prosenttia ja sianlihan 29 prosenttia.

Sikatalouden laajeneminen on vaikuttanut myönteisesti rehun kysyntään. Koska Portugalin peltokasviala ei ole pystynyt tyydyttämään lisääntynyttä kysyntää, on rehua jouduttu tuomaan maahan yhä enemmän, minkä vuoksi viljan omavaraisuusaste on alentunut viisi prosenttia 1990-luvun alkuun verrattuna. Kaikkien tärkeimpien lihojen omavaraisuusaste on myös alentunut, kun vielä viime vuosien aikana Portugali oli tässä suhteessa täysin omavarainen.

Maitotuotanto on kasvanut tasaisesti viimeisen vuosikymmenen aikana, vaikka BSE-kriisi on häirinnyt tuotantoa jossakin määrin kahden viime vuoden aikana. Maitoalan taloudellinen tuotos ei ole kasvanut merkittävästi, vaikka hinnat ovat nousseet viime vuosina. Tästä huolimatta maitoala on yksi harvoista aloista, jonka osuus Portugalin maataloustuotannosta kasvoi.

Maitoala on erityisen tärkeä Azoreilla, jonka vuosituotanto on lähes kaksinkertaistunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuosituotanto on tällä hetkellä 500 000 tonnia, joka on noin neljännes koko Portugalin tuotannosta. Lypsylehmien suuri määrä aiheuttaa kuitenkin paineita ympäristölle ja se on synnyttänyt ongelmia muilla maatalousaloilla. Naudanlihasta on nyt ylitarjontaa paikallismarkkinoilla, mikä on johtanut menekkiongelmiin. Koska viljelymaata on muunnettu maidontuotantoon käytettäväksi laitumeksi, paikalliselle sokeriteollisuudelle ei ole riittävästi tarjolla raaka-ainetta.

2.2. Maankäyttö

Vuonna 1999 Portugalin koko maa-alasta oli noin kolmannes metsää (3,35 miljoonaa hehtaaria). Noin 42 prosenttia maa-alasta (3,86 miljoonaa hehtaaria) on käytössä olevaa maatalousmaata (KMM), josta noin 86 prosenttia on nimetty epäsuotuisaksi alueeksi. KMM:sta oli peltoa 46 prosenttia, pysyvää laidunta 36 prosenttia ja monivuotisten viljelykasvien viljelyalaa 18 prosenttia.

Vuosina 1990–1999 KMM:n nettomääräinen vähennys oli noin 130 000 hehtaaria. Peltomaa on vähentynyt noin 600 000 hehtaaria ja monivuotisten viljelykasvien viljelyala noin 80 000 hehtaaria, mutta pysyvä laidunmaa on lisääntynyt 550 000 hehtaaria. Samana ajanjaksona väheni kasteltu maa 85 000 hehtaaria eli noin 800 000 hehtaariin, mikä on 21 prosenttia KMM:sta. Portugalin KMM:n osuus koko EU:n KMM:sta on hiukan alle kolme prosenttia.

2.3. Tilojen koko ja kokojakauma

Portugalin tilarakenteelle on edelleen ominaista voimakas kahtiajako. Vuosina 1990-1995 tilojen määrä väheni Portugalissa 5,5 prosenttia vuodessa, kun koko EU:ssa vähennys oli 2,7 prosenttia vuodessa kyseisenä ajanjaksona. Vuonna 1995 maatilojen kokonaislukumäärä oli Portugalissa 451 000. Vuoteen 2000 mennessä lukumäärä oli pienentynyt 35 000 eli oli siinä vaiheessa 416 000. Vähennyksen vuotuiseksi keskiarvoksi saadaan näin 1,6 prosenttia, kun 15 jäsenvaltion EU:ssa vastaava luku oli kyseisenä aikana 1,7 prosenttia.

Näin ollen portugalilaisten tilojen prosentuaalinen osuus EU:n tilojen määrästä on pysynyt vakaana viime vuosina (noin 6,1 prosenttia vuonna 2000). Sen sijaan portugalilaisten tilojen keskimääräinen maatalousmaa nousi 6,7 hehtaarista 9,3 hehtaariin samalla kun KMM pysyi käytännössä muuttumattomana.

Portugalilaiset tilat ovat keskimäärin puolta pienempiä kuin EU:n keskiarvo (18,7 hehtaaria) ja tilojen kokojakauma on erittäin epätasainen. Alle kahden hehtaarin suuruisten tilojen osuus oli 54 prosenttia kaikista tiloista vuonna 2000. Niiden osuus KMM:sta oli vain kuusi prosenttia, kun taas 1,4 prosenttia tiloista oli suuruudeltaan yli 100 hehtaaria ja niiden osuus KMM:sta oli 53 prosenttia.

2.4. Työntekijät

Vuonna 2000 pidetyn väestölaskennan mukaan maatalouden parissa työskenteli Portugalissa 1 064 000 henkeä, mikä vastaa 476 000 maataloustyöyksikköä (MTY). Vuosina 1995–2000 maatalouden työvoima väheni 2,4 prosenttia vuodessa, kun vastaava vähenemä oli muualla EU:ssa 3,1 prosenttia.

Näin ollen Portugalin osuus koko EU:n maatalouden työvoimasta nousi vain vähän ollen noin 8,0 prosenttia. Kun otetaan huomioon, että Portugalissa on 28 prosenttia kaikista sellaisista EU:n tilojen johtajista, jotka ovat ansiotyössä maatalouden ulkopuolella, voidaan ymmärtää, että työttömyys on vaikea ongelma Portugalin maataloudessa.

Tilojen johtajien osa-aikaistyö on erityisen yleistä Portugalissa, jossa 83 prosenttia johtajista työskenteli osa-aikaisesti vuonna 2000, kun vastaava luku koko EU:ssa oli 76 prosenttia. Tämä Portugalin maatalouden erityisominaisuus johtuu pienten tilojen suuresta lukumäärästä.

Vuonna 2000 maatalouden työvoimasta oli 90 prosenttia perheen sisäistä (vastaava luku koko EU:ssa 82 prosenttia). Säännöllisesti palkatun perheen ulkopuolisen työvoiman lukumäärä oli ainoastaan 47 000 maataloustyöyksikköä eli 9 prosenttia koko työvoimasta. Vuosina 1995–2000 perheen ulkopuolisen työvoiman käyttö on lisääntynyt Euroopassa, mutta Portugalissa tilanne pysyi muuttumattomana.

Portugalissa maatalouden työvoimasta vain yhdellä prosentilla ilmoitetaan olevan loppuun suoritettu maatalouskoulutus, kun vastaava luku koko EU:ssa on viisi prosenttia. Toinen erityispiirre on vanhempien viljelijöiden hoitamien tilojen suuri osuus. Vuonna 2000 oli 65 prosenttia maatalouden työntekijöistä yli 55-vuotiaita Portugalissa, mikä on huomattavasti enemmän kuin koko EU:ssa (53 prosenttia).

2.5. Kauppa

Vuonna 1978 tehdyssä Portugalin liittymistä Euroopan yhteisöön koskevassa komission lausunnossa mainittiin maataloustuotekaupan alijäämä eräänä tärkeimmistä ongelmista. Liittymisen jälkeen elintarvikkeiden osuus kaupan alijäämästä on hieman noussut (17 prosenttia vuosina 1988–1990 ja 18 prosenttia vuosina 2000–2002). Kun maailmanmarkkinahinnat saavuttivat huippunsa vuosina 1995–1998, oli maataloustuotteiden osuus kaupan alijäämästä Portugalissa tätäkin suurempi (26 prosenttia). Vuosina 2000–2002 elintarvikekaupan alijäämä (EU:n sisäinen ja ulkoinen kauppa) oli tasaisesti keskimäärin 2 800 miljoonaa euroa vuodessa. Vaikka absoluuttinen alijäämä kasvaa edelleen, maataloustuotteiden vienti on kasvanut tuontia nopeammin 1990-luvun puolivälin jälkeen.

EU:n sisäisen elintarvikekaupan prosentuaalinen osuus elintarvikkeiden kokonaiskaupasta kasvaa Portugalissa jatkuvasti siten, että se on nyt noin 78 prosenttia. Vaikka EU:n sisällä käytävä kauppa on edelleen tärkeämpää Portugalin teollisuustuotteille, ero on kaventunut viime vuosina. EU:n sisäinen kauppa voi Portugalissa olla täten elintarvikkeille kohta yhtä tärkeä kuin teollisuustuotteille.

On kuitenkin huomattava, että yhteisöön liittymisen jälkeen tuonti on lisääntynyt, minkä vuoksi EU:n sisällä käytävän elintarvikekaupan alijäämä on kasvanut. Vaikka EU:n ulkopuolisen elintarvikekaupan merkitys on lisääntynyt Portugalissa lähes kaikkien tärkeimpien tuoteluokkien osalta (eräitä tuoreita ja trooppisia hedelmiä sekä sokeria lukuun ottamatta), tämä ei riitä kompensoimaan EU:n sisäisen kaupan alijäämän vaikutuksia, mikä on johtanut yhä heikkenevään kauppa-asemaan.

Tuotekohtaisen analyysin mukaan useimpien maataloushyödykkeiden kehitys on negatiivista Portugalissa. Tällaisia ovat myös dynaamiset hedelmä- ja sianliha-alat. Lisäksi Portugalista tuli 1990-luvun alkupuolella maitotuotteiden nettotuoja.

Toisaalta elävien nautaeläinten nettotuonnin väheneminen johtuu pääasiassa BSE-kriisin kielteisestä vaikutuksesta kysyntään. Portugalin perinteisesti positiivinen kauppatase on säilynyt ennallaan ellei jopa vahvistunut viinialalla. Kauppanäkymät ovat positiiviset myös sokerialalla, jolla nettotuonti pienenee.

Nykyisen YMP:n osalta olisi huomattava, että Portugalin maataloustuotteiden vienti on lähinnä viinin, tuoreiden hedelmien ja kasvisten kaltaisten korkealaatuisten tuotteiden ja jalosteiden vientiä. Portugali tuo puolestaan tuotteita, joille myönnetään runsaita hintatukia, kuten maitoa, naudanlihaa ja viljaa.

3. PORTUGALIN MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUOTTO

3.1. Tuottavuus

Kansantaloudellisesti maatalouden hehtaarikohtaiseksi tuotokseksi voidaan Portugalissa laskea 1 642 euroa/KMM-hehtaari, joka on noin kolme neljäsosaa EU:n tasosta (2 205 euroa/KMM-hehtaari).

Tilanne on tätäkin vaikeampi, kun tuottavuus ilmaistaan työvoimayksikkönä. Portugalissa on muuhun EU:hun verrattuna suhteellisen paljon työvoimaa maatalouden parissa (8 prosenttia), joten työvoimayksikkönä ilmaistava maatalouden tuotos on keskimäärin 13 298 euroa/MTY, joka on noin 28 prosenttia EU:n tasosta (47 218 euroa/MTY).

Kun tuotos ilmaistaan perushintojen nettoarvonlisänä (NVA) hehtaaria ja MTY:a kohti, Portugalin tilanne näyttää hieman valoisammalta. Vuonna 2001 NVA/hehtaari oli 636 euroa/hehtaari, eli noin 71 prosenttia EU:n keskiarvosta, ja NVA/MTY oli 5 149 euroa/MTY, eli noin 27 prosenttia EU:n keskiarvosta.

3.2. Panokset

Tällä hetkellä välituotekäyttö on noin 50 prosenttia koko maatalouden tuotoksesta. Välituotekäyttö on Portugalissa suhteellisesti lähes yhtä suuri EU:hun verrattuna kuin Portugalin maatalouden tuotoksen osuus, eli 2,3 prosenttia.

Vaikka siementen, torjunta-aineiden ja lannoitteiden käyttö ja niiden osuus välituotekäytössä on lisääntynyt Portugalissa kuluneen vuosikymmenen aikana, näiden tuotantopanosten osuus on edelleen alle EU:n keskiarvon. Sitä vastoin eläinrehun osuus on pysynyt Portugalissa EU:n keskiarvoa korkeampana, vaikka sen osuus välituotekäytössä on vähentynyt.

Vuokran, korkojen ja vuokratyövoimakustannusten kaltaisten kustannusten reaaliarvo on alentunut. Vuokrien osuus tällaisista ulkoisista kustannuksista on kuitenkin EU:n keskiarvoja alhaisempi ja maksettujen korkojen merkitys on lähes samalla tasolla, kun taas työvoimakustannukset ovat Portugalissa suuremmat kuin koko EU:ssa. Rahanarvon alennuksesta johtuvien kustannusten merkitys on Portugalissa alhainen, mikä johtuu maatalouden vähäisistä pääomainvestoinneista.

3.3. Tulot

Maatalouden tilinpidon (Eurostat) mukaan vuosien 1986–1995 välisenä aikana Portugalin maataloustulot kasvoivat noin 30 prosenttia, mikä on huomattavasti enemmän kuin EU:n keskiarvo (25 prosenttia). Vuosien 1995–2002 välisenä aikana tulojen kasvu oli EU-maista kaikkein voimakkainta Portugalissa (32 prosenttia), mikä on huomattavasti EU:n keskiarvoa (8 prosenttia) korkeampi.

NVA/MTY-reaaliarvon laskemisessa käytettävien maatalouden kirjanpidon tietoverkon (FADN) tietojen mukaan tulot ovat kasvaneet viimeisten viiden vuoden aikana Portugalissa 5,8 prosenttia vuodessa, kun vastaava luku koko EU:ssa on 2 prosenttia vuodessa. Tämä tarkoittaa 48 prosentin kumulatiivista kasvua.

Voimakkaammasta kasvusta huolimatta FADN-tietojen mukaan Portugalin MTY-kohtaiset maataloustulot (4 200 euroa/MTY) olivat edelleen ainoastaan 27 prosenttia EU:n keskiarvosta vuonna 2002 ja Portugalin eri alueiden väliset tuloerot ovat yhä suuret. Vuosien 1999–2000 keskiarvo oli alhaisin Algarvessa (2 400 euroa) ja korkein Alentejon alueella (10 900 euroa).

Peltokasvien tuotantoon erikoistuneiden tilojen tulot ovat henkeä kohden korkeimmat (11 751 euroa/MTY). Sen jälkeen seuraavat siipikarja- ja sikatilat (10 562 euroa/MTY), maidontuottajat (7 879 euroa/MTY) sekä viinitilat (5 923 euroa/MTY).

Alhaisen tuottavuuden ja panosten keskinkertaisen käyttötehokkuuden vuoksi tulot ovat Eurostatin tilastojen mukaan KMM-hehtaaria kohden Portugalissa (416 euroa/KMM-hehtaari) EU:n alhaisimpia, sillä ne ovat hiukan alle puolet EU:n keskiarvosta (882 euroa/KMM-hehtaari).

4. PORTUGALIN MAATALOUDEN ERITYISPIIRTEIDEN TUNNUSTAMINEN

Osana Portugalin liittymishakemusta komissio laati jo vuonna 1978 kertomuksen Portugalin maatalouden tärkeimmistä rakenteellisista heikkouksista ja suuresta riippuvuudesta peruselintarvikkeiden tuonnista. Näihin erityispiirteisiin sovellettiin siirtymäjärjestelyjä erityisesti maatalouden osalta vuonna 1981 käyttöönotetussa Portugalin liittymistä valmistelevassa ohjelmassa.

Yhteisöön liittymisen jälkeen EU:n rakennepolitiikkaa sovellettiin täysimääräisenä Portugalissa. Lisäksi Portugalin maatalouden kehittämiseen tähtäävässä erityisohjelmassa (PEDAP) maataloudelle myönnettiin 700 miljoonaa ecua kymmenen vuoden pituisena siirtymäkautena (1986–1995).

Myös erityisiä siirtymätoimenpiteitä toteutettiin maatalousalan herkkyyden huomioon ottamiseksi, jolloin suureen osaan Portugalin maataloustuotannosta sovellettiin kaksivaiheista siirtymäjärjestelyä. Vuosina 1986-1990 markkinajärjestöjä muutettiin asteittain yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Markkinajärjestöt ja niiden rahoitus pysyivät kuitenkin kansallisina. Tullit oli poistettava vähitellen kaupan vapauttamiseksi, mutta herkkiin tuotteisiin sovellettiin erityismekanismeja. Vuosina 1991–1995 Portugalin hinnat ja tuet yhdenmukaistettiin EY-tason mukaisiksi valmistauduttaessa YMP:n täysimääräiseen täytäntöönpanoon.

Vuonna 1992 tapahtuneen YMP-reformin yhteydessä EY-hintoja alennettiin vuodesta 1993 alkaen riippumatta Portugalin tukihintojen yhdenmukaisuustasosta. Hintojen alennukset kompensoitiin suorilla tuilla ja tällainen siirtyminen hintatuista tulotukiin oli melko suotuisa Portugalille. Vaikka vuoden 1992 reformia sovellettiin täysimääräisenä Portugalissa, sille myönnettiin eräitä erityisedellytyksiä. Viljan viitesato on korkeampi kuin aikaisemmat ja nykyiset sadot, ja myös naudanlihapalkkioihin sovellettiin erityisedellytyksiä. Lisäksi eräillä aloilla sovellettiin edelleen siirtymäjärjestelyjä. Samaan aikaan toteutettiin eläinpalkkioita koskeva erityistoimenpide siten, että peltokasvien viljelyyn käytettyä maata voitiin siirtää enintään 200 000 hehtaaria laajaperäiseen kotieläintuotantoon. Toimenpiteen voimassaoloaikaa on jatkettu vuoteen 2005.

Eräät herkkiin tuotteisiin Portugalissa sovelletut siirtymätoimenpiteet näyttivät olevan ristiriidassa yhtenäismarkkinoiden toteutumisen kanssa. Tämän vuoksi nämä toimenpiteet lopetettiin vaiheittain vuonna 1993 ja herkille aloille, erityisesti vilja-, maito- ja naudanliha-aloille, myönnettiin poikkeuksellisia siirtymäkorvauksia.

Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä Portugali hyötyi erityisesti durumvehnän enimmäismäärän korottamisesta, kasteltujen alojen laajentamisesta vilja-alalla sekä naudanlihapalkkioiden enimmäismäärien korottamisesta. Koska Portugalissa on suhteellisesti paljon epäsuotuisiksi alueiksi nimettyjä alueita, se hyötyi siitä, että epäsuotuisia alueita koskevien toimenpiteiden rahoitus siirrettiin EMOTR:n tukiosastolle.

Tällä hetkellä yhteisö myöntää Azoreille erityistukea maito- ja naudanliha-alalla. Vuonna 2001 Azoreille myönnettiin vuosiksi 1999–2003 poikkeus lypsylehmäpalkkiosta 73 000 tonnin maitomäärän osalta, jotta Azorien maitoalan rakenneuudistus voisi jatkua maitomarkkinoita häiritsemättä.

5. TALOUSARVIO

Ennen vuotta 1993 Portugalin prosentuaalinen rahoitusosuus EU:n talousarviosta oli suurempi kuin sen maatalousalan osuus EMOTR:n tukirahastosta myönnetyistä kokonaisvaroista. Tämän jälkeen tilanne on eräitä vaihteluja lukuun ottamatta muuttunut ja Portugalin osuus on ollut 1,6 prosenttia kaikista EMOTR:n menoista.

Vuosina 1994 ja 1995 Portugaliin kohdistuivat sekä vuoden 1992 reformin että eräiden pelkästään Portugalissa sovellettavien yksittäistoimenpiteiden vaikutukset. Vuoden 1993 pakettia sovellettiin Portugalin maatalous- ja elintarvikealaan markkinointivuonna 1994, poikkeusmaksuja myönnettiin vuosina 1992 ja 1993 vallinneen kuivuuden vuoksi, ja vuosina 1994 ja 1995 myönnettiin maatalouden valuuttajärjestelmän tukia.

Kaikkien näiden siirtymätoimenpiteiden yhteisvaikutuksena EMOTR:n tukiosaston Portugalille myöntämät varat alenivat vuosina 1996 ja 1997 yli 700 miljoonasta eurosta keskimäärin 650 miljoonaan euroon, joka heijastaa paremmin vuoden 1992 YMP-reformin vaikutuksia. Vuonna 2001 tapahtunut huomattava nousu (jopa 873 miljoonaa euroa, eli 2,1 prosenttia EMOTR:n kokonaismenoista) johtui osittain Agenda 2000 -asiakirjalla eräiden toimenpiteiden rahoitukseen ja ennen kaikkea epäsuotuisten alueiden maksuihin tehdyistä muutoksista. Aiemmin epäsuotuisten alueiden tuki maksettiin EMOTR:n ohjausosastosta.

Analysoitaessa, miten EMOTR:n tukiosaston menojen otsakkeen 1a osuus on kehittynyt Portugalin osalta (osuutena bruttoarvonlisästä ja ilmaistuna markkinahintoina), voidaan todeta että osuus kasvoi peräti 26 prosenttiin vuonna 1994, jonka jälkeen se vakiintui noin 20 prosenttiin. EU:n keskiarvo on 20 prosenttia, joten tässä suhteessa Portugali sijoittuu jäsenvaltioiden vertailussa keskisijojen alapuolelle, mutta ennen Luxemburgia, Alankomaita ja Italiaa.

Toisaalta maataloustyöyksikkönä (MTY) mitattuna EMOTR:n tukiosaston menojen otsakkeen 1a osuus on Portugalin osalta alhainen (vain 20 prosenttia EU:n keskiarvosta) Portugalin maatalouden työvoiman heikosta tuottavuudesta johtuen. Lisäksi menot MKK-hehtaaria kohti nousivat vuonna 1993 (173 euroa/hehtaari) ja ne ovat tämän jälkeen pysyneet samalla tasolla ollen edelleen vain 60 prosenttia EU:n keskiarvosta (293 euroa/hehtaari).

Portugalille myönnettiin 2 125 miljoonaa euroa vuosina 1994–1999 ja 2 279 miljoonaa euroa vuosina 2000–2006 EMOTR:n ohjausosastosta maatalousrakenteiden mukauttamisen nopeuttamiseksi ja maaseudun kehityksen helpottamiseksi. Näiden ohjelmien toimenpiteet toteutettiin 100-prosenttisesti, mikä kuvastaa, kuinka tärkeitä EMOTR:n ohjausosaston tuet ovat Portugalille ja kuinka menestyksekkäästi tukia on käytetty.

6. LOPPUHUOMAUTUKSET

Vaikka Portugalin talouden kehitystä koskeva analyysi osoittaa yksikkötyökohtaisten maatalouden reaalitulojen kasvun vaikuttavaksi ja tasaiseksi, Portugalin maataloudessa on edelleen useita erityisongelmia.

– Taloudellinen tuotos ja yksikkötyökohtaiset tulot ovat edelleen hyvin alhaiset, vaikka tilanne onkin paranemassa.

– Alhaiset tulot johtuvat laajalti siitä, että Portugalin maatalouden työvoimalla on käytössään vain vähän maata sekä vaihtopääomaa ja kiinteää pääomaa ja siitä, että alalla on runsaasti vajaatyöllisyyttä.

Komission mielestä Portugalin maatalouden erityisongelmat eivät johdu pelkästään syvälle juurtuneista rakennemuutosongelmista vaan myös tavasta, jolla YMP:a Portugalissa tällä hetkellä harjoitetaan.

Näin ollen tulevina vuosina Portugalin maatalouden olisi ennen kaikkea:

– **aloitettava rakenneuudistus uudelleen ja toteutettava se nopeasti.** Nykyisten Portugalin tilarakenteiden vuoksi vaihtuvia ja kiinteitä panoksia ei voida käyttää optimaalisesti, vaikka Portugalille koituu panoksista säästöjä EU:n keskiarvoa nopeammin. Tilanne hankaloittaa kannattavuuden ja investointimahdollisuuksien parantamista Portugalin maatalousalalla;

– **kehitettävä laatutietoinen kestävään kehitykseen ja markkinasuuntautuneisuuteen perustuva maatalous**. Portugalin maataloustuotteiden arvonnousu voi tapahtua, jos tuotteiden eriyttämistä tehostettaisiin ja investointeja lisättäisiin laadun ja markkinointimenetelmien parantamiseksi. Portugalin maatalous voisi näin ollen hyödyntää paremmin yhtenäismarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia;

– **parannettava maaseudun kestävää kehitystä ja kilpailukykyä**. Tämä voidaan saavuttaa ainoastaan, jos työmarkkinat monipuolistuvat ja muuttuvat joustavammiksi. Tämä helpottaisi uusien työllisyysmahdollisuuksien luomista ja parantaisi Portugalin tilojen liiallisen työvoiman käyttöä.

6.1. Rakenneuudistuksen aloittaminen uudelleen ja sen nopea toteuttaminen

EMOTR:n ohjausosaston rahoituksen avulla Portugali on onnistunut muuttamaan maataloutaan nykyaikaisemmaksi ja kilpailukykyisemmäksi. Eräiden oliivi-, viini- ja hedelmäalojen kaltaisten tärkeiden alojen laadun parantamiseen myönnetyt infrastruktuuri-investoinnit ja kasteluinvestoinnit ovat olleet erityisen tärkeitä. Portugalin laatutuotteiden kilpailukyky on näin ollen parantunut huomattavasti yhteisössä.

Koska rakenneuudistuksen hidas eteneminen on edelleen Portugalin maatalouden taloudellista kehitystä pahiten jarruttava tekijä, komissio suosittaa, että uuden sukupolven maaseudun kehitysohjelmilla olisi tuettava tällä alalla tehtäviä parannuksia.

6.2. Kestävään kehitykseen ja markkinasuuntautuneisuuteen perustuvan laatutietoisen maatalouden kehittäminen

Taatun enimmäispinta-alan, kiintiöiden, kansallisten ja alueellisten enimmäismäärien jne. kaltaiset tarjonnan hallintavälineet eivät juurikaan ole rajoittaneet Portugalin tuotantona viimeisen vuosikymmenen aikana. Tämän vuoksi tällaisten toimenpiteiden ei voida katsoa merkittävästi rajoittaneen Portugalin maatalouden kehitystä, vaikka viime vuosina Portugalin viranomaiset ovat ilmaisseet huolensa siitä, että tällaisten rajoitteiden merkitys on tätä nykyä suurempi kuin aiemmin.

Ottaen huomioon yhteiset markkinajärjestelyt ja niiden uudistamista koskeva ehdotus ehdotetun yksittäisen tilamaksujärjestelmän käyttöönotto vastaisi Portugalin maatalouden tarpeita, koska se johtaisi tuotantorajoitteiden poistamiseen. Huomattavimpia poikkeuksia ovat maito-, nautakarja- ja sokerikiintiöt, joista jälkimmäinen ei kuulu ehdotuspakettiin.

Vaikka kiintiöjärjestelmän voimassaoloaikaa ehdotetaan pidennettäväksi vuoteen 2014, komissio katsoo, että ehdotettu maitoalan uudistus hyödyttää Portugalin maataloutta, koska jäsenvaltioiden kiintiöihin on tarkoitus tehdä ylimääräinen korotus vuosina 2007 ja 2008. Komissio tunnustaa kuitenkin maitoalan tärkeyden Azoreilla ja sen mielestä Azorien maidontuotannon kehitystä koskevia ongelmia olisi tarkasteltava ja ne olisi voitava ratkaista asianomaisin toimenpitein.

Toisaalta eräs Portugalin maatalouden kehityksen erityispiirre on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut siirtyminen erittäin alhaisen tuoton antavasta peltokasvien viljelystä laajaperäiseen kotieläintalouteen, joka perustuu ennen kaikkea emolehmäkarjojen laajentamiseen. Tätä on tuettu erityisillä Portugaliin kohdennetuilla toimenpiteillä, jotka näyttävät vastaavan parhaiten olosuhteita useilla Portugalin epäsuotuisilla alueilla. Komission olisi tämän vuoksi tarkasteltava, kuinka tällaista myönteistä kehitystä voitaisiin jatkaa tulevaisuudessa.

Kokonaisuudessaan komissio uskoo Portugalin maatalouden hyötyvän ehdotetun YMP-reformin uusista suuntauksista. YMP muuttuu markkinasuuntautuneemmaksi ja laatutuotteiden tuotantoa kannustavaksi, minkä vuoksi se mahdollistaa paremmin Portugalin maatalouden kasvun.

6.3. Portugalin maaseudun kestävän kehityksen ja kilpailukyvyn parantaminen

Voidaan väittää, että jatkuva rakenneuudistus ja YMP:n markkinasuuntautuneisuuden tehostaminen eivät lyhyellä aikavälillä ratkaise Portugalin tuottavuusongelmia ja etteivät ne lisää riittävästi Portugalin tuottajien tuloja maaseudun kehityksen perimmäisten ongelmien vuoksi.

Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, millaisia vaikutuksia reformilla on maataloustuotantoon epäsuotuisilla alueilla ennen kaikkea sen vuoksi, että nämä alueet ovat useissa tapauksissa luonnonarvoltaan rikkaita. Portugalin osalta tämä koskee erityisesti laajaperäistä emolehmä- ja lammastuotantoa.

Komissio uskoo, että YMP:n toisen pilarin lujittamista koskeva ehdotus on johdonmukainen edellä esitettyjen seikkojen kanssa ja tarjoaa Portugalille uusia mahdollisuuksia edistää maataloudesta riippuvaisen maaseutunsa kehitystä ja ottaa huomioon kansalaisten vaatimat ympäristönäkökohdat.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että epäsuotuisten alueiden ja maaseudun ympäristötoimenpiteiden kaltaiset taloudelliset toimenpiteet voivat tarjota vastauksen tarpeeseen konsolidoida Portugalin osittaisten kotitarveviljelytilojen tulot ja samalla jatkaa alan tarvittavaa rakenneuudistusta.

Tämän vuoksi komissio on halukas maaliskuussa 1999 Berliinissä pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti suhtautumaan myönteisesti tuen lisäämiseen Portugalille EMOTR:n takuuosaston otsikosta 1b (maaseudun kehitys). Lisäksi komissio puoltaa lokakuussa 2002 Brysselissä pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmiä, joiden mukaan nykyisten EU-valtioiden muita heikommassa asemassa olevien alueiden tuottajien tarpeet on turvattava ja monipuolinen maatalous on säilytettävä kaikkialla Euroopassa.