EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 530 final

KOMISSION KERTOMUS

Alankomaat

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

KOMISSION KERTOMUS

Alankomaat

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinointia talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityspolun. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinointitoimenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Alankomaiden viranomaisten 31. maaliskuuta 2020 ilmoittamat ja Eurostatin[1] myöhemmin vahvistamat tiedot osoittavat, että Alankomaiden julkisen talouden ylijäämä oli 1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kun taas julkisen talouden bruttovelan määrä oli 48,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Alankomaiden kevään budjettimuistion[2] mukaan alijäämän ennakoidaan olevan 11,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020, kun taas velan ennakoidaan olevan 65,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisäksi komission kevään 2020 talousennusteessa alijäämän arvioidaan olevan 6,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020, kun taas velan ennakoidaan olevan 62,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Tätä taustaa vasten komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa analysoidaan, noudattaako Alankomaat perussopimuksen alijäämäkriteeriä. Velkakriteeriä voidaan katsoa noudatetun, koska velkasuhde on vuonna 2019 alle perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kertomuksessa otetaan huomioon kaikki merkitykselliset

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f

[2] Kevään 2020 budjettimuistio (*Voorjaarsnota 2020*), jonka valtiovarainministeri W. Hoekstra toimitti 24. huhtikuuta 2020 toiselle kamarille käsittelyä varten.

tekijät, ja siinä otetaan asianmukaisesti huomioon myös covid-19-pandemiaan liittyvä merkittävä talouden häiriö.

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Alijäämäkriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	0,0	1,3	1,4	1,7	–6,3	–3,5
Velkakriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Lähde: Komission yksiköiden kevään 2020 talousennuste

2. ALIJÄÄMÄKRITEERI

Alankomaiden viranomaisten 29. huhtikuuta 2020 toimittamassa vakausohjelmassa[3] ennakoidaan ylijäämän olevan 1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Julkisen talouden ennuste perustuu makrotalouden skenaarioon, jonka mukaan BKT:n odotetaan kasvavan 1,4 prosenttia vuonna 2020, eikä sitä voida enää pitää realistisena. Alankomaiden valtiovarainministeriö toimitti parlamentille 24. huhtikuuta budjettimuistion, jonka mukaan alijäämä on 11,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Tämä ylittää perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä.

Perussopimuksessa määrätyn viitearvon ennakoitu ylittyminen vuonna 2020 on poikkeuksellinen, koska se johtuu talouden vakavasta taantumasta. Komission kevään 2020 talousennusteessa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutus Alankomaiden talouteen ja ennustetaan reaalisen BKT:n supistuvan 6,8 prosenttia vuonna 2020.

Perussopimuksen viitearvon ennakoitu ylittyminen ei olisi komission kevään 2020 talousennusteen mukaan väliaikaista, sillä julkisen talouden alijäämän ennustetaan pysyvän yli 3 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2021.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä ylittää perussopimuksen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ennakoitua ylittymistä pidetään perussopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen määritelmän mukaisesti poikkeuksellisena mutta ei väliaikaisena. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettua alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

3. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii

[3] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf

asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava ”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkisen velan suhteessa BKT:hen ennakoidaan ylittävän 60 prosentin viitearvon vuonna 2020 eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Alankomaiden osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa.

Tämänhetkisessä tilanteessa keskeinen huomioon otettava lisätekijä vuoden 2020 osalta on covid-19-pandemian taloudellinen vaikutus. Pandemia vaikuttaa erittäin merkittävästi julkisen talouden tilanteeseen ja johtaa erittäin epävarmoihin näkymiin. Pandemia on johtanut myös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseen.

3.1. Covid-19-pandemia

Covid-19-pandemia on johtanut merkittävään talouden häiriöön, jolla on huomattava kielteinen vaikutus kaikkialla Euroopan unionissa. Vaikutukset BKT:n kasvuun riippuvat sekä pandemian että niiden toimenpiteiden kestosta, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat ja joita toteutetaan Euroopan tasolla ja globaalisti pandemian leviämisen hidastamiseksi, tuotantokapasiteetin suojelemiseksi ja kokonaiskysynnän tukemiseksi. Alankomaat on jo ottanut käyttöön budjettitoimenpiteitä, joilla lisätään terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteettia ja tarjotaan apua niille ihmisille ja aloille, joita kriisi erityisesti koettelee. Lisäksi on otettu käyttöön merkittäviä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja muita takauksia. Toimivaltaisten tilastoviranomaisten on tutkittava yksityiskohtaisempien tietojen perusteella, onko kyseisillä toimenpiteillä välitöntä vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Nämä toimenpiteet yhdistettynä talouden toimeliaisuuden vähenemiseen kasvattavat julkisen talouden alijäämiä ja heikentävät velka-asemia huomattavasti.

3.2. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Komission kevään 2020 talousennuste perustuu useisiin oletuksiin, joita leimaa poikkeuksellinen epävarmuus. Covid-19-taudin leviämistä hillitäkseen Alankomaiden hallitus on 15. maaliskuuta alkaen toteuttanut kohdennettuja sulkutoimia, joihin kuuluu rajoittamistoimenpiteitä. Rajoittamistoimenpiteiden purkamisvaiheista kerrottiin 6. toukokuuta 2020. Lähikontaktien välttämistä koskevia toimenpiteitä sovelletaan edelleen, ja etätyötä suositellaan. Koulut ja päiväkodit suljettiin, mutta ne avattiin osittain uudelleen 11. toukokuuta 2020. Ravintolat, baarit ja kulttuurilaitokset suljettiin, mutta ne voidaan avata uudelleen 1. kesäkuuta 2020 alkaen. Niihin sovelletaan kuitenkin rajoituksia. Luvanvaraiset tapahtumat sekä sisäurheilutoiminta ovat kiellettyjä 1. syyskuuta 2020 saakka.

Kohdennettujen sulkutoimien kesto on yksi vuoden 2020 makrotalouden näkymien tärkeimmistä tekijöistä.

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan reaalinen BKT supistuu 6,8 prosenttia vuonna 2020, kun se vuonna 2019 kasvoi 1,8 prosenttia. Tämä johtuu sulkutoimenpiteiden aiheuttamista taloudellisen toiminnan häiriöistä ja kysynnän ennennäkemättömästä vähenemisestä. Yksityisten kulutusmenojen odotetaan supistuvan kotitalouksien vähäisemmän rahankäytön vuoksi. Lisäksi kielteisten työttömyystilannetta koskevien arvioiden ja negatiivisten varallisuusvaikutusten odotetaan yhdessä lisäävän varovaisuussäästämistä, mikä myös osaltaan vähentää kotitalouksien kulutusta. Laiteinvestointien ennustetaan vähenevän jyrkästi vuonna 2020, kun otetaan huomioon heikko kysyntä, suuri epävarmuus, alhainen kapasiteetin käyttöaste ja rajoitettu luotonsaanti. Yritystoiminnan pakollisella keskeyttämisellä ja taloudellisen toiminnan äkillisellä vähenemisellä ennustetaan olevan kielteinen vaikutus työllisyyteen niillä aloilla, joihin ne vaikuttavat. Koska Alankomaat on erittäin avoin talous, se on erityisen herkkä maailmankaupan romahtamiselle.

Kaiken kaikkiaan makrotalouden näkymille on ominaista poikkeuksellinen epävarmuus pandemian kestosta ja sen taloudellisista vaikutuksista. Tämä on lieventävä tekijä arvioitaessa, noudattaako Alankomaat alijäämäkriteeriä vuonna 2020.

3.3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Toteutumatietojen ja komission talousennusteen perusteella Alankomaat noudatti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitettaan vuonna 2019.

Alankomaiden hallitus on hyväksynyt merkittävän hätätoimenpidepaketin, jonka vaikutus julkiseen talouteen on yli 2½ prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Sillä pyritään välttämään talouden rakenteiden vahingoittuminen äkillisten talouden häiriöiden ja tietyillä aloilla ilmenneen kysynnän lähes täydellisen hiipumisen vuoksi. Toimenpiteillä tuetaan kriisistä eniten kärsineitä aloja. Niissä keskitytään työpaikkojen säilyttämiseen ja kotitalouksien ostovoimaan sekä veronmaksun lykkäyksiin ja lainatakauksiin, joilla tuetaan luotonantoa yksityiselle sektorille ja estetään siten se, että tilapäiset maksuvalmiusongelmat johtaisivat maksukyvyttömyyteen (valtion takausten mahdollisista vaikutuksista julkiseen talouteen tehdään tilastollinen arvio). Vuonna 2020 tarkistetussa vakausohjelmassa ja kevään budjettimuistiossa kuvataan toteutettuja toimenpiteitä ja arvioidaan niiden suuruudeksi yli 20 miljardia euroa (2,7 prosenttia suhteessa BKT:hen).

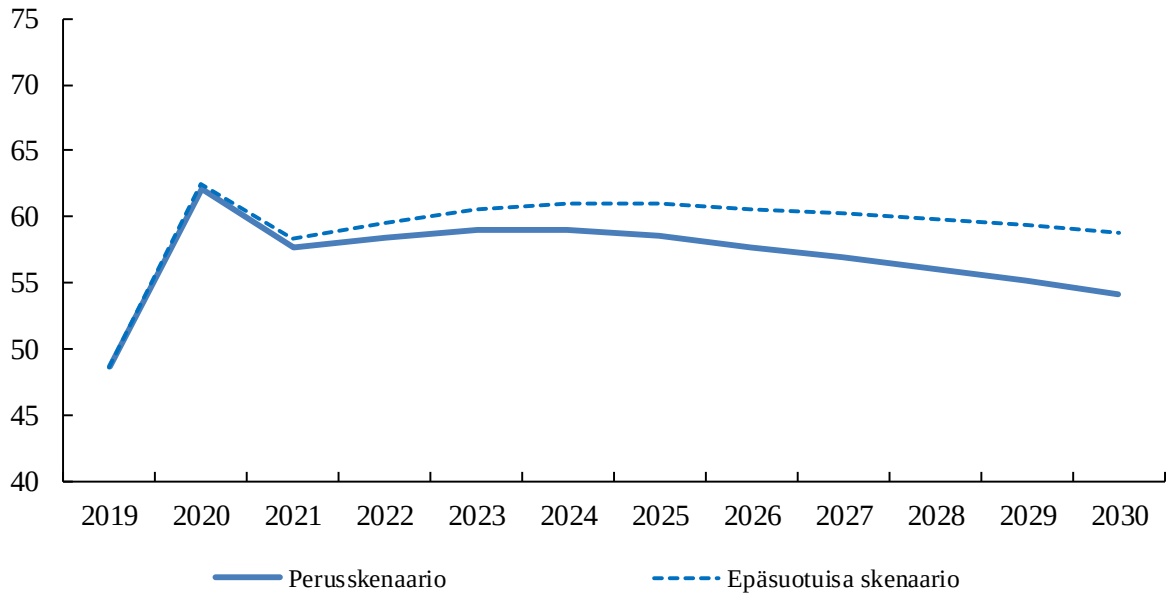
Vuoden 2020 talousarvioon vaikuttaa lisäksi taloudellisen toiminnan taantuma. Automaattisen vakautuksen vaikutusta talousarvioon on vaikea arvioida talouden häiriöön liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Komission kevään 2020 talousennusteen ja kevään budjettimuistion mukaan automaattisen vakautuksen ennustetaan lisäävän alijäämää noin 5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Suoriteperusteista kirjanpitoa koskevien Eurostatin ohjeiden mukaisesti komission kevään 2020 talousennusteessa ei oleteta veronmaksun lykkäyksillä olevan välitöntä vaikutusta vuoden 2020 alijäämään[4].

[4] Oletus on toimenpiteiden tilastollista käsittelyä koskevien Eurostatin ohjeiden mukainen (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

3.4. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkinen velka, joka oli 48,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kasvaa 62,1 prosenttiin vuonna 2020. Velkakestävyysanalyysi on päivitetty komission kevään 2020 talousennusteen perusteella. Analyysi osoittaa, että velka-asema pysyy keskipitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla, kun otetaan huomioon merkittävät lieventävät tekijät (kuten velkaprofiili). Vaikka velka-asema heikkenee covid-19-kriisin seurauksena, perusskenaariossa velkasuhteen odotetaan keskipitkällä aikavälillä olevan kestävällä (laskevalla) kehitysuralla[5] (Kuvio 1).

Kuvio 1: Julkinen velka suhteessa BKT:hen, Alankomaat, % suhteessa BKT:hen



Lähde: Komission yksiköt

[5] Perusskenaario perustuu komission kevään 2020 talousennusteeseen. Vuoden 2021 jälkeen finanssipolitiikkaa on tarkoitus sopeuttaa asteittain EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinointi- ja valvontakehysten mukaisesti. Reaalisen BKT:n kasvuennusteet laaditaan talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmän (OGWG) ns. T+10-menetelmän mukaisesti. Toteutunut (reaalisen) BKT:n kasvu perustuu sen potentiaaliseen kasvuun, ja siihen vaikuttavat kaikki harkitut julkisen talouden lisäsopeutustoimet (finanssipolitiikan kertoimen kautta). Inflaation odotetaan lähentyvän asteittain 2:ta prosenttia. Korko-oletukset vastaavat rahoitusmarkkinoiden odotuksia. Epäsuotuisassa skenaariossa oletetaan, että perusskenaarioon verrattuna korot ovat korkeammat (500 peruspistettä) ja BKT kasvaa hitaammin (–0,5 prosenttiyksikköä) koko ennustejakson ajan.

3.5. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Alankomaiden viranomaiset toimittivat 18. toukokuuta 2020 kirjeen, jossa ne ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä.

4. PÄÄTELMÄT

Alankomaiden budjettimuistion mukaan Alankomaiden julkisen talouden alijäämän ennakoidaan vuonna 2020 kasvavan siten, että se ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon eikä ole lähellä sitä. Viitearvon ennakoitua ylittymistä pidetään poikkeuksellisena mutta ei väliaikaisena.

Perussopimusta ja vakaus- ja kasvusopimusta noudattaen tässä kertomuksessa on tarkasteltu myös merkityksellisiä tekijöitä.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkisen velan suhteessa BKT:hen ennakoidaan ylittävän 60 prosentin viitearvon vuonna 2020 eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Alankomaiden osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa.

Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei noudateta vuonna 2020.