



Brussel, 22.5.2017
COM(2017) 526 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Zweden

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Zweden

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Zweden

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Zweden

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen, waarin zij Zweden heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2017) xxx.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 en P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

- (2) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Zweden⁷ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Zweden bij de uitvoering van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Zweden in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de resultaten ook op 22 februari 2017 werden gepubliceerd⁸. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Zweden met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name de hardnekkige stijging van de woningprijzen - vanaf reeds overgewaardeerde niveaus - in combinatie met een verdere aangroei van de schuldenlast van de huishoudens draagt een risico van een wanordelijke correctie in zich. De banken lijken adequaat gekapitaliseerd, maar een wanordelijke correctie zou ook gevolgen kunnen hebben voor de financiële sector omdat de banken in toenemende mate blootstellingen hebben aan hypotheekschulden van huishoudens. In dat geval zouden er overloopeffecten naar buurlanden kunnen spelen, omdat Zweedse bankgroepen systeemrelevant zijn in de Scandinavisch-Baltische regio. De Zweedse autoriteiten zijn zich goed bewust van de groter wordende risico's en de voorbije jaren zijn maatregelen genomen om de groei van de hypotheekschulden in te tomen en meer woningen te laten bouwen. De beleidsstappen tot dusver zijn echter onvoldoende om oververhitting in de woningsector tegen te gaan. Al met al blijven er beleidslacunes bestaan op het gebied van woninggerelateerde belastingen, het macroprudentiële kader en het aanpakken van knelpunten voor het aanbod van nieuwe woningen. Ook zijn er nog belemmeringen voor een efficiënt gebruik van het bestaande woningenbestand.
- (3) Op 28 april 2017 heeft Zweden zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn convergentieprogramma 2017 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programma's van de lidstaten voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van de wetgeving over de ESI-fondsen⁹ kan de Commissie een lidstaat verzoeken de betrokken programma's voor ESI-fondsen te evalueren en te wijzigen wanneer dat nodig is om de uitvoering van betrokken landspecifieke aanbevelingen te ondersteunen. De Commissie heeft nadere richtsnoeren verstrekt over de toepassing van die regels¹⁰.
- (5) Zweden valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar convergentieprogramma 2017 gaat de regering ervan uit dat in 2017 een overschot van 0,3 % van het bbp zal worden gerealiseerd en dat zij gedurende de

⁷ SWD(2017) 92 final.

⁸ COM(2017) 90 final.

⁹ Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

¹⁰ COM(2014) 494 final.

hele programmaperiode aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn - een structureel tekort van 1 % van het bbp - zal blijven voldoen. Volgens het convergentieprogramma zou de overheidsschuldquote dalen tot 39,5 % in 2017 en blijven dalen tot 31,4 % in 2020. Robuuste economische groei en gezonde overheidsfinanciën moeten de belangrijkste krachten zijn achter de dalende overheidsschuldquote. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is aannemelijk. Volgens de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zal het structurele saldo een overschot vertonen van 0,4 % van het bbp in 2017 en een overschot van 0,8 % van het bbp in 2018, wat boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn ligt. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie, is de Raad van oordeel dat Zweden in 2017 en 2018 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

- (6) De schuldenlast van de huishoudens is blijven aangroeien vanaf reeds hoge niveaus. De schuldenlast van de huishoudens groeide met 7,1 % in 2016 en naderde 86 % van het bbp en ongeveer 180 % van het beschikbare inkomen, voornamelijk ten gevolge van hogere hypotheekschulden die samenhangen met aanhoudende stijgingen van de woningprijzen. De verdeling van schuld niveaus is steeds meer ongelijk geworden, met een zeer hoog aandeel huishoudens met nieuwe hypotheekschulden (16,4 % in 2016) die tot zelfs 600 % van hun beschikbaar inkomen lenen. De regering heeft enkele relevante macroprudentiële maatregelen genomen - waaronder de invoering van een nieuw vereiste inzake hypotheekaflossing in 2016 - maar het blijft onduidelijk of die voldoende effect zullen hebben op de middellange termijn. In februari 2017 heeft de regering een wetgevingsproces in gang gezet om het wettelijke mandaat van de macroprudentiële autoriteit te versterken, om ervoor te zorgen dat de autoriteit in de toekomst mogelijke macroprudentiële maatregelen tijdig kan nemen en een ruimer instrumentarium kan benutten. De wetswijzigingen zullen naar verwachting tegen februari 2018 van kracht zijn. Een aanpassing van de fiscale prikkels, bijvoorbeeld een geleidelijke beperking van de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrentebetalingen of een verhoging van terugkerende eigendomsbelastingen, zou helpen om de aangroei van de schuldenlast van de huishoudens een halt toe te roepen, maar de regering heeft op dit punt nog geen vooruitgang geboekt.
- (7) Zweden wordt geconfronteerd met een snelle en hardnekkige stijging van de woningprijzen sinds het midden van de jaren negentig. De woningprijzen zijn snel en hardnekkig blijven stijgen, voornamelijk in de belangrijkste stedelijke gebieden. De belangrijkste factoren zijn een genereuze fiscale behandeling van woningbezit en hypotheekschuld, zeer soepele kredietvoorwaarden in combinatie met betrekkelijk lage hypotheekaflossingspercentages, en een aanhoudend te klein woningaanbod. Dit te kleine aanbod is het gevolg van structurele inefficiënties op de woningmarkt. De bouw van woningen is blijven toenemen, maar blijft duidelijk achter bij de behoefte aan nieuwe woningen. In het 22-puntenplan voor de woningmarkt van de regering komen sommige onderliggende factoren van het tekort aan woningen aan bod, onder meer met maatregelen om de hoeveelheid beschikbare bouwgrond uit te breiden, de bouwkosten te verlagen en het planningproces te verkorten. Aan sommige andere structurele inefficiënties, onder meer de zwakke concurrentie in de bouwsector, wordt echter niet voldoende aandacht besteed. Het tekort aan woningen wordt nog verergerd door belemmeringen voor een efficiënt gebruik van de huidige woningenbestand. De streng gereguleerde huurmarkt in Zweden brengt

gebondenheid en "insider/outsider"-effecten teweeg, maar er zijn geen significante beleidsmaatregelen genomen om meer flexibiliteit tot stand te brengen bij het vaststellen van de huurprijzen. In de markt voor eigenwoningbezit maken de betrekkelijk hoge vermogenswinstbelastingen woningeigenaars minder mobiel. Er werd een tijdelijke hervorming ingevoerd van de regels voor uitstel voor vermogenswinstbelastingen bij eigendomsoverdracht, maar het effect daarvan zal waarschijnlijk beperkt zijn. Het gebrek aan beschikbare en betaalbare woningen kan ook een belemmering zijn voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt en de daadwerkelijke integratie van migranten op de arbeidsmarkt en bijdragen tot intergenerationele ongelijkheid.

- (8) In 2016 was de arbeidsparticipatie in Zweden bij de hoogste in de EU (81,2 %) terwijl het percentage langetermijnwerkloosheid een van de laagste was. Toch zijn er nog uitdagingen, zoals de integratie van laaggeschoolden en niet-EU-migranten in de arbeidsmarkt en het verkleinen van de substantiële werkloosheidskloof voor niet in de EU geboren vrouwen. Zweden heeft aanzienlijke inspanningen geleverd voor de ontvangst van asielzoekers en voor de integratie van vluchtelingen en andere immigranten. Verdere verbeteringen lijken mogelijk aangezien in 2016 slechts een derde van de deelnemers aan het introductieprogramma 90 dagen na afloop van het programma aan het werk was of onderwijs volgde, en er nog geen alomvattende aanpak en governance is voor de overeenstemmende erkenning van kwalificaties.
- (9) Volgens het PISA-onderzoek van de OESO van 2015 zijn de basisvaardigheden van 15-jarigen verbeterd na jaren van steeds slechter wordende prestaties. Het aandeel lage presteerders ligt echter nog altijd rond het EU-gemiddelde en de prestatiekloof ten gevolge van de sociaaleconomische achtergrond van de leerlingen is groter geworden. De maatregelen die de regering heeft genomen om de schoolresultaten en de gelijkheid te verbeteren, worden nauwlettend gemonitord, net als de initiatieven om nieuw aangekomen migrantenleerlingen in het schoolsysteem te integreren.
- (10) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Zweden verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Zweden zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Zweden, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten.
- (11) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht en is hij van oordeel¹¹ dat Zweden naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (12) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

¹¹ Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

BEVEELT AAN dat Zweden in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. De risico's in verband met de schuldenlast van de huishoudens aanpakken, met name door de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente geleidelijk te beperken of door de terugkerende eigendomsbelastingen te verhogen, en door leningen met een buitensporige verhouding tussen schuld en inkomen in te perken. Investerings in woningen bevorderen en de efficiëntie van de woningmarkt verbeteren, onder meer door meer flexibiliteit bij het vaststellen van huurprijzen en door de structuur van de vermogenswinstbelasting te herzien.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter