



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 428 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Zweden

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Zweden

{SWD(2014) 428 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Zweden

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 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 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waar Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2014) 428 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Zweden vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Zweden voor de periode 2012-2016 uitgebracht.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverlag⁶ aangenomen. Daarin werd Zweden genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Zweden⁷ die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Zweden nog steeds wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden vereisen. Met name blijven de ontwikkelingen met betrekking tot de schuldenlast van de huishoudens gekoppeld aan inefficiënties in de woningmarkt aandacht vereisen. Hoewel aan het grote overschot op de lopende rekening geen risico's verbonden zijn die vergelijkbaar zijn met de risico's die met grote tekorten samenhangen, en het grote overschot deels verband houdt met de noodzaak van deleveraging, zal de Commissie de ontwikkelingen van de lopende rekening in Zweden in de context van het Europees semester volgen.
- (8) On 16 april 2014 heeft Zweden zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn convergentieprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) Doel van de begrotingsstrategie die in het convergentieprogramma 2014 is uitgestippeld, is te zorgen voor een overheidsoverschot van gemiddeld 1 % van het bbp gedurende de conjunctuurencyclus, zoals vastgesteld in het Zweedse

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 90 final.

begrotingskader. Het programma bevestigt de in het vorige programma vastgestelde middellangetermijndoelstelling van een structureel tekort van 1 % van het bbp, hetgeen een adequate weerspiegeling is van de in het stabiliteits- en groeipact gestelde eisen. Uitgaande van het (herberekende) structurele saldo, beoogt het convergentieprogramma een uitkomst die de middellangetermijndoelstelling gedurende de gehele programmaperiode overtreft. Volgens het programma zal de overheidsschuld, die ruim onder de referentiewaarde van 60 % van het bbp blijft, van 41,5 % van het bbp in 2014 dalen tot 35 % in 2017. In het algemeen is de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie in overeenstemming met de in het stabiliteits- en groeipact gestelde eisen. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses in het programma ten grondslag ligt, is aannemelijk. Wat de houdbaarheid van de openbare financiën op de lange termijn betreft, wordt een hoog percentage van het bbp aan langdurige zorg besteed en wordt een significante stijging van de uitgaven op lange termijn verwacht om voldoende rekening te houden met de vergrijzing, waardoor de uitgaven in Zweden in 2060 tot 6,4 % van het bbp zullen oplopen. Zweden moet dit aanpakken door voldoende hoge primaire overschotten te realiseren en de toename van de leeftijdsgelateerde uitgaven verder in te dammen om de langetermijnhoudbaarheid van de begroting veilig te stellen. In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma en de prognoses van de Commissie is de Raad van oordeel dat het convergentieprogramma van Zweden in overeenstemming is met de regels van het stabiliteits- en groeipact en de risico's voor de begrotingsdoelstellingen beperkt zijn.

- (10) De hoge schuldenlast van de particuliere sector, en met name van de Zweedse huishoudens, blijft een punt van zorg. Bovendien is de blootstelling van de financiële sector aan huishoudens, als onderscheiden van het bedrijfsleven, evenredig toegenomen met de schuldenlast van de sector huishoudens, die momenteel 83 % van het bbp of ruwweg 160 % van het beschikbare inkomen bedraagt. De schuldenlast wordt in de hand gewerkt door de aanhoudende stijging van de kredietverlening en het trage tempo van hypotheekaflossing. In geval van renteverhogingen, dalingen van de huizenprijzen, en/of een ongunstige macro-economische ontwikkeling zou de hoge schuldenlast van de huishoudens een risicofactor worden. Dergelijke ontwikkelingen zouden gevolgen hebben voor de huishoudens en hun consumptiepatronen. Ze kunnen ook negatieve tweederonde-effecten op de banksector hebben door het aantal leningen waarvan de schuldendienstverplichtingen niet worden nagekomen en de kosten van marktfinanciering te verhogen. Zweden heeft geen maatregelen aangekondigd of aangenomen om de bevoordeling van schulden in de onroerendgoedbelastingen aan te pakken, wat in de context van een belastingverschuiving kan worden gedaan, zonder de totale belastingdruk te verhogen. Zweden heeft wel enige actie ondernomen om terughoudendheid bij het verstrekken van leningen te bevorderen door in mei 2013 een minimumrisicogewicht van 15 % voor blootstellingen aan hypotheekleningen in te voeren, en heeft ook aangekondigd dat verder te zullen optrekken. Desalniettemin blijven de aflossingspraktijken ontspannen, met zeer lange aflossingstermijnen onder de 75 % van de LTV-ratio (loan-to-value ratio). Krachtige maatregelen zijn in dit verband niet genomen, gelet op het vrijwillige karakter van de aanbeveling van oktober 2013 inzake individuele aflossingsschema's. In maart 2014 heeft de Zweedse vereniging van banken haar aanbeveling aangescherpt door op te roepen tot aflossing tot 70 % van de LTV-ratio. Tot slot heeft Zweden de bevoordeling van schulden in de vennootschapsbelasting aangepakt door de beperkingen op renteaftrek vanaf januari

2013 uit te breiden tot alle soorten groepsinterne leningen en een zogenoemde investeerdersaftrek in te voeren die de fiscale bevoordeling van schulden zou kunnen verminderen. De vennootschapsbelasting werd begin 2013 ook van 26,3 % tot 22 % verlaagd.

- (11) De Zweedse huizenmarkt, die de laatste twee decennia werd gekenmerkt door sterke prijsstijgingen, blijft een potentiële bron van instabiliteit. De woningmarkt heeft nog steeds te lijden onder inefficiënties, met name als gevolg van complexe ruimtelijkeordeningsprocedures, de beperkte concurrentie in de bouwsector en een hoge mate van huurprijsbescherming. In combinatie met het schuldstimulerende belastingstelsel werken deze inefficiënties mede hogere huizenprijzen in de hand. Zweden heeft enkele maatregelen voor de huurmarkt genomen, maar deze lijken ontoereikend om het achterliggende structurele probleem dat samenhangt met de grote starheid van het huurstelsel, op te lossen. In de wet die de Zweedse regering op 9 april 2014 heeft voorgesteld, waren geen op de huurmarkt gerichte maatregelen opgenomen. Zweden heeft maatregelen aangenomen om de inefficiënties van de procedures met betrekking tot bestemmingsplannen en ruimtelijke ordening te bestrijden en het gemeentelijke monopolie op het vaststellen van bestemmingsplannen aan te pakken, door gemeenten te verplichten de woningbehoeften in regionaal perspectief in kaart te brengen. Deze maatregelen gaan in de goede richting, maar ze zijn nog niet allemaal uitgevoerd en er zijn geen sancties vastgesteld voor gemeenten die in gebreke blijven.
- (12) Ondanks de hoge financieringsniveaus blijkt uit onderzoek naar de vaardigheden van leerlingen dat de leerresultaten in het verplicht onderwijs zwakker zijn dan begin jaren 2000: op alle drie geteste gebieden (lezen, wiskunde en wetenschappen) scoort Zweden nu onder zowel het EU- als het OESO-gemiddelde. Bovendien is het verband tussen sociaaleconomische achtergrond en prestaties sterker geworden en zijn de verschillen tussen scholen toegenomen. Hoewel de door de regering voorgestelde maatregelen een stap in de goede richting zijn, lijken radicalere structurele hervormingen noodzakelijk. Daarom staat Zweden op het punt een beoordeling van de doeltreffendheid van het schoolsysteem uit te voeren om de prestaties terug op een hoog niveau te brengen.
- (13) De arbeidsmarktsituatie van jongeren, laagopgeleiden en mensen met een migratieachtergrond blijft zwak. De jeugdwerkloosheid is nog steeds hoger dan het EU-gemiddelde. De Zweedse regering heeft stappen ondernomen om deze punten aan te pakken, maar deze kwesties lijken samen te hangen met problemen in het onderwijs: het Zweedse onderwijssysteem slaagt er niet in een deel jonge mensen de nodige vaardigheden te bezorgen om zich succesvol te integreren in de arbeidsmarkt. Op het gebied van arbeidsmarktintegratie en onderwijs en opleiding heeft Zweden maatregelen genomen om de overgang van school naar werk te versoepelen (een stagehervorming, met inbegrip van een "stageloon") en jongeren te helpen werkervaring op te doen ("ervaringsbanen"). De overgang is de facto verbeterd door de invoering van vroege maatregelen voor wie daar het meest behoefte aan heeft. Niet-geregistreerde personen die geen onderwijs of opleiding volgen en geen werk hebben, worden echter weinig en moeilijk bereikt. Zweden doet ook inspanningen om de integratie van mensen met een migratieachtergrond te versnellen, maar er blijven uitdagingen bestaan, met name ten aanzien van mensen met een niet-EU-achtergrond. Tot slot is Zweden bezig met het evalueren van de effectiviteit van de verlaging van het btw-tarief voor restaurants en cateringdiensten voor het scheppen

van werkgelegenheid. De eindevaluatie zal naar verwachting in januari 2016 beschikbaar zijn.

- (14) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Zweden verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. 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 algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.
- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Zweden onderzocht. Zijn advies⁸ daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.
- (16) 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 aanbevelingen 2 en 3 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Zweden in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. Een groeivriendelijk begrotingsbeleid te blijven nastreven en een gezonde begrotingssituatie te behouden om te waarborgen dat de begrotingsdoelstelling op de middellange termijn gedurende de hele onder het convergentieprogramma vallende periode wordt vastgehouden, ook met het oog op de door de vergrijzing gestelde uitdagingen voor de houdbaarheid op langere termijn van de overheidsfinanciën.
2. De groei van het krediet aan huishoudens en de schuldenlast van de particuliere sector te matigen. Daartoe de effecten van de bevoordeling van schulden in de personenbelasting te verminderen door de fiscale aftrekbaarheid van rente op hypotheek geleidelijk te beperken en/of de terugkerende belastingen op onroerend goed te verhogen. Verdere maatregelen te nemen om het tempo van de aflossing van hypotheek op te voeren.
3. De efficiëntie van de huizenmarkt te verbeteren door voortdurende hervormingen van het stelsel voor de vaststelling van de huur. Met name door af te stappen van het gebruikswaardesysteem en bepaalde segmenten van de huurmarkt verder te liberaliseren, meer marktgerichte huurprijzen en een grotere contractvrijheid tussen individuele huurders en verhuurders mogelijk te maken. De duur en de complexiteit van bouwvergunning- en beroepsprocedures te verminderen, door de administratieve vereisten terug te dringen en samen te voegen, bouwvoorschriften en -normen te harmoniseren tussen gemeenten en de transparantie van grondbestemmingsprocedures te verhogen. Gemeenten aan te moedigen hun eigen grond beschikbaar te stellen voor nieuwe woningbouwprojecten.
4. Passende maatregelen te nemen om de basisvaardigheden te verbeteren en de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, onder meer door meer gebruik te maken van praktijkgerichte opleiding en leerlingplaatsen. De inspanningen op te voeren om arbeidsmarkt- en onderwijsmaatregelen doeltreffender

⁸ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

toe te spitsen op laagopgeleide jongeren en mensen met een migratieachtergrond. Meer vroegtijdige-interventiemaatregelen te nemen ten aanzien van jongeren die niet bij de overheidsdiensten zijn geregistreerd en het bereik daarvan te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*