EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.5.2023
COM(2023) 627 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Zweden en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2023 van Zweden

{SWD(2023) 627 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Zweden en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2023 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 beleid[1], 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 onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel-

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

en veerkrachtfaciliteit is op 30 juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

(2) Op 22 november 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse[4] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2023 voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 23 maart 2023 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 22 november 2022 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2023 aangenomen, waarin zij Zweden identificeert als een van de lidstaten die door onevenwichtigheden geraakt kan zijn of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 16 mei 2023 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 13 maart 2023 heeft aangenomen.

(3) Hoewel de economieën in de EU blijk geven van opvallende veerkracht, blijft de geopolitieke context een negatief effect hebben. Aangezien de EU resoluut achter Oekraïne staat, is de economische en sociale beleidsagenda van de EU erop gericht om op korte termijn de negatieve gevolgen van energieschokken voor zowel kwetsbare huishoudens als bedrijven te beperken en op middellange termijn de inspanningen met het oog op de verwezenlijking van de groene en de digitale transitie, de ondersteuning van duurzame en inclusieve groei, de bewaking van de macro-economische stabiliteit en de vergroting van de veerkracht vol te houden. De agenda is ook sterk gericht op het vergroten van het concurrentievermogen en de productiviteit van de EU.

(4) Op 1 februari 2023 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met de titel “Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk”[5] om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU te versterken en de snelle transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen. Het plan vormt een aanvulling op de lopende inspanningen in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU. Het heeft tot doel een omgeving te scheppen die gunstiger is voor het opschalen van de capaciteit van de EU om de nettonultechnologieën en -producten te fabriceren die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de EU te halen en de toegang tot relevante kritieke grondstoffen te waarborgen, onder meer door de aanvoer te diversifiëren, geologische hulpbronnen in de lidstaten naar behoren te exploiteren en grondstoffen zoveel mogelijk te recyclen. Het plan is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingskader, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Op 16 maart 2023 heeft de Commissie ook een mededeling gepubliceerd met de titel “Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030”[6], die is gestructureerd rond negen elkaar versterkende aanjagers, met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. In de mededeling worden beleidsprioriteiten vastgesteld die bedoeld zijn om actief te zorgen voor structurele verbeteringen, gerichte investeringen en regelgevingsmaatregelen voor het

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn. Onderstaande aanbevelingen dragen bij tot de verwezenlijking van deze prioriteiten.

(5) In 2023 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020 en 2022 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(6) De REPowerEU-verordening[7], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen snel af te bouwen. Dit zal bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. De verordening stelt de lidstaten in staat een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken. Deze hervormingen en investeringen stimuleren ook het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU zoals uiteengezet in het industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, en gaan in op de energiegerelateerde landspecifieke aanbevelingen die in 2022 en, indien van toepassing, in 2023 aan de lidstaten zijn gedaan. Met de REPowerEU-verordening wordt een nieuwe categorie niet-terugbetaalbare financiële steun ingevoerd die ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld voor de financiering van nieuwe energiegerelateerde hervormingen en investeringen in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen.

(7) Op 8 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken[8]. De Commissie heeft eraan herinnerd dat de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 wordt gedeactiveerd. Zij heeft verzocht om een begrotingsbeleid in 2023-24 dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn waarborgt en de potentiële groei op duurzame wijze verhoogt. De lidstaten is verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's 2023 uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp wordt nageleefd en de schuld voortdurend op plausibele wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok, geleidelijk af te schaffen, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Zij heeft erop gewezen dat

[7] Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

indien de steunmaatregelen zouden moeten worden verlengd vanwege de hernieuwde energiedruk, de lidstaten dergelijke maatregelen veel beter moeten richten op kwetsbare huishoudens en bedrijven dan in het verleden. De Commissie heeft voorgesteld de begrotingsaanbevelingen te kwantificeren, te differentiëren en te formuleren op basis van de netto primaire uitgaven, zoals voorgesteld in haar mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance[9]. Zij heeft aanbevolen dat alle lidstaten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. De Commissie heeft aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen.

(8) Op 26 april 2023 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gepresenteerd om een uitgebreide hervorming van de EU-regels inzake economische governance uit te voeren. De voorstellen moeten vooral de overheidsschuld houdbaarder maken en tegelijkertijd duurzame en inclusieve groei bevorderen in alle lidstaten via hervormingen en investeringen. De voorstellen beogen de lidstaten meer controle te geven wat het ontwerpen van hun middellangetermijnplannen betreft, maar tuigen ook een strengere handhavingsregeling op om ervoor te zorgen dat de lidstaten de verbintenissen die zij in hun begrotingsplannen voor de middellange termijn aangaan, ook daadwerkelijk nakomen. De doelstelling is om de wetgevingswerkzaamheden in 2023 af te ronden.

(9) Op 28 mei 2021 heeft Zweden zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 4 mei 2022 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Zweden aangenomen.[10] De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 besluit dat Zweden de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(10) Op 28 april 2023 heeft Zweden zijn nationale hervormingsprogramma 2023 ingediend en op 28 april 2023 zijn convergentieprogramma 2023, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2023 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Zweden over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 mei 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Zweden (ST 7772/22; ST 7772/22 ADD 1).

(11) De Commissie heeft op 24 mei 2023 het landverslag 2023 voor Zweden[11] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Zweden heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2022 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Zweden van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Zweden heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Zweden een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 24 mei 2023.[12] De Commissie concludeerde dat Zweden wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Met name de vastgoedmarkt en de hoge particuliere schuldenlast blijven kwetsbaar. Vastgoedprijzen zijn hoog en waren tot voor kort aan het stijgen. De stijging van de huizenprijzen is hand in hand gegaan met een stijgende particuliere schuld. In 2022, tegen een achtergrond van een aanzienlijke aanscherping van de monetaire en financieringsvoorwaarden, begonnen de vastgoedprijzen zichtbaar te dalen in wat het begin lijkt van een afbouw van de geaccumuleerde kwetsbaarheden. De prijzen blijven sterk overgewaardeerd en zullen naar verwachting verder dalen. De omzet in de vastgoedsector is de laatste tijd sterk gedaald en als gevolg daarvan is ook de vraag naar nieuwbouwwoningen afgenomen. De ongunstige ontwikkelingen zijn tot dusver beperkt gebleven tot de bouw- en vastgoedsector, die na jaren van sterke groei nu sterk teruglopen. Verwacht wordt dat de Zweedse economie in 2023 over het geheel zal krimpen, waarbij de veranderingen in de monetaire omstandigheden van invloed zullen zijn op de financiële balans van huishoudens en commerciële vastgoedbedrijven en hun ruimte om te consumeren en te investeren. Het effect van hogere rentetarieven op de hypotheekbetalingen is aanzienlijk, omdat variabele rentetarieven en hypotheken met een zeer lange looptijd zeer gebruikelijk zijn. De invloed van de veranderende omstandigheden op de financiële sector is beperkt gebleven; de sector is sterk en vertoont hoge winstmarges en risicogewogen kapitaalratio's, hetgeen waarschijnlijk een bescherming vormt tegen een uitbreiding van de problemen in de vastgoedsector naar de grotere economie via de financiële sector, hoewel deze in hoge mate te maken heeft met vastgoed. Er is beperkte vooruitgang geboekt op beleidsgebied. In het bijzonder blijft het belastingstelsel het eigenwoningbezit begunstigen door een lage periodieke onroerendgoedbelasting en bevordert het met schulden gefinancierde woningaankoop door een royale belastingaftrek van hypotheekrente. Bovendien hebben er slechts beperkte hervormingen plaatsgevonden van de inefficiënte huurmarkt.

(13) Op basis van door Eurostat gevalideerde gegevens[13] is het overheidssaldo van Zweden verbeterd van een evenwichtige begrotingspositie in 2021 naar een overschot van 0,7

[11] SWD(2023) 627 final.
[12] SWD(2023) 644 final.
[13] Eurostat-Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

% in 2022, terwijl de bruto-overheidsschuld is gedaald van 36,5 % van het bbp eind 2021 tot 33,0 % eind 2022.

(14) Het overheidssaldo is beïnvloed door de fiscale beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. In 2022 omvatten dergelijke inkomstenverlagende maatregelen een verlaging van de energiebelasting op diesel en benzine; terwijl dergelijke uitgavenverhogende maatregelen de compensatie van elektriciteitskosten voor huishoudens omvatten. De Commissie raamt de netto begrotingskosten van deze maatregelen op 0,2 % van het bbp in 2022[14]. Het overheidssaldo is ook beïnvloed door de begrotingsuitgaven voor de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne, die in 2022 op 0,2 % van het bbp worden geschat. Tegelijkertijd zijn de geraamde kosten van de tijdelijke noodmaatregelen in verband met COVID-19 gedaald van 2,0 % in 2021 tot 1,1 % van het bbp in 2022.

(15) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Zweden aanbevolen[15] om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, met inbegrip van de impuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden.

(16) Volgens de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[16] in 2022 contractief met +0,4 % van het bbp, wat passend was in een context van hoge inflatie. Zoals aanbevolen door de Raad is Zweden het herstel blijven steunen, waaronder met investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit werden gefinancierd. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 0,2 % van het bbp in 2022 (0,2 % van het bbp in 2021). De nationaal gefinancierde investeringen leverden een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers[17]. Zweden heeft derhalve nationaal gefinancierde investeringen gehandhaafd, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd heeft de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,8 procentpunt geleverd. Zweden heeft dus de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven voldoende onder controle gehouden.

(17) Het macro-economische scenario in het convergentieprogramma dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2023 voorzichtig en daarna realistisch. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2023 met 1,0 % zal dalen en in 2024 weer met 1,2 % zal groeien. In vergelijking daarmee gaan de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uit van een daling van het reële bbp van 0,5 % in 2023 en een groei met 1,1 % in 2024, voornamelijk omdat de gegevens recenter zijn en de investeringen buiten de bouw in de prognoses van de Commissie iets minder dynamisch zijn.

---

14 De bruto begrotingskosten van energiesteunmaatregelen bedroegen in 2022 bijna 0,5 % van het bbp, maar er werden aanzienlijke compenserende inkomsten ontvangen van de transmissienetbeheerder, *Svenska Kraftnät*.

15 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Zweden, PB C 304 van 29.07.2021, blz. 131.

16 De begrotingskoers wordt gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van aan de COVID-19-crisis gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven die worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn. Raadpleeg voor meer details Vak 1 in de Fiscale statistische tabellen.

17 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven hebben een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp geleverd.

(18) In haar convergentieprogramma voor 2023 verwacht de regering dat het overheidsoverschot van 2022 zal verslechteren tot een begrotingstekortquote van 0,4% van het bbp in 2023. De verslechtering in 2023 is voornamelijk het gevolg van de zwakkere economie en de verslechterende financiën van de lokale overheden. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting afnemen van 33,0 % van het bbp eind 2022 tot 31,0 % eind 2023. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt voor 2023 van een overheidstekort van 0,9 % van het bbp uitgegaan. Dit is hoger dan het in het convergentieprogramma geraamde tekort, voornamelijk omdat de Commissie hogere overheidsuitgaven verwacht als gevolg van bijvoorbeeld een hoger intermediair verbruik en sociale overdrachten in natura, alsmede hogere rente-uitgaven. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt gerekend op een vergelijkbare overheidsschuldquote van 31,4 % tegen eind 2023.

(19) Het overheidssaldo in 2023 wordt naar verwachting nog steeds beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. Deze bestaan uit maatregelen uit 2022 die zijn verlengd (in het bijzonder de verlaging van de energiebelasting op benzine en diesel) en uit nieuwe maatregelen, zoals de compensatie van elektriciteitskosten voor huishoudens, bedrijven en organisaties. De kosten van deze maatregelen worden grotendeels gecompenseerd door inkomsten uit transmissievergoedingen en, in mindere mate, de belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers. Rekening houdend met deze inkomsten worden de netto begrotingskosten van de steunmaatregelen in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 0,1 % van het bbp in 2023[18]. De meeste maatregelen in 2023 lijken niet gericht op de meest kwetsbare huishoudens of bedrijven en behouden de prijsprikkel niet volledig om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen. Bijgevolg wordt het bedrag van de gerichte steunmaatregelen, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de naleving van de begrotingsaanbeveling voor 2023, in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie daadwerkelijk geraamd op 0,0 % van het bbp in 2023 (vergelijkbaar met 2022). De begrotingskosten voor tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne zullen in 2023 naar verwachting grotendeels stabiel blijven. Ten slotte zal het overheidssaldo in 2023 naar verwachting profiteren van de uitfasering van de tijdelijke noodmaatregelen in verband met COVID-19 ten belope van 1,1 % van het bbp.

(20) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen[19] dat Zweden actie onderneemt om er in 2023 voor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers[20], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Zweden moet klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Zweden is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor

[18] Dit cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven, alsmede eventuele kapitaaluitgaven.

[19] Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Zweden en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Zweden, PB C 334 van 1.0.2020, blz. 221.

[20] Volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt de potentiële productiegroei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) van Zweden, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, geraamd op 7,7 % in nominale termen.

energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

(21) In 2023 zal de begrotingskoers volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie in grote lijnen neutraal zijn (-0,1 % van het bbp), tegen een achtergrond van hoge inflatie. Dit volgt op een contractieve begrotingskoers in 2022 (+0,4 % van het bbp). Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 een in grote lijnen neutrale bijdrage van -0,2 % van het bbp aan de begrotingskoers zal leveren. Kortom, de verwachte groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven is in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zullen in 2023 naar verwachting 0,3 % van het bbp bedragen, terwijl nationaal gefinancierde investeringen naar verwachting een in grote lijnen neutrale bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers zullen leveren[21]. Zweden is daarom van plan aanvullende investeringen te financieren via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, en er wordt niet verwacht dat nationaal gefinancierde investeringen worden gehandhaafd. Het land is van plan overheidsinvesteringen te financieren voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals investeringen in de klimaattransitie van de industrie en de uitbreiding van breedbandinternet, die worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(22) Volgens het convergentieprogramma wordt verwacht dat het overheidstekort zal toenemen tot 0,6 % van het bbp in 2024. De stijging in 2024 is voornamelijk het gevolg van de economische neergang. In het programma wordt verwacht dat de overheidsschuldquote stabiel blijft op 31,0 % tegen eind 2024. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 0,5 % van het bbp in 2024. Dit is in grote lijnen in overeenstemming met het tekort dat in het programma wordt voorspeld. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt gerekend op een vergelijkbare overheidsschuldquote van 30,7 % tegen eind 2024.

(23) In het convergentieprogramma wordt uitgegaan van de uitfasering van de meeste energiesteunmaatregelen in 2024[22]. De Commissie raamt de nettokosten van energiesteunmaatregelen op 0,1 % van het bbp in 2024, in lijn met 2023. Deze schatting is wel afhankelijk van de aanname dat de energieprijzen niet opnieuw zullen stijgen. De energiesteunmaatregelen die volgens de huidige planning in 2024 van kracht zullen blijven, lijken niet gericht op kwetsbare huishoudens of bedrijven. Ze behouden niet de prijsprikkel om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen.

(24) In het programma is Zweden van plan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, een structureel begrotingssaldo van -1,0 % van het bbp, in 2023 en 2024 te halen en gedurende de rest van de programmaperiode te handhaven. Volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting

[21] Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een neutrale bijdrage zullen leveren.

[22] De verlaging van de energiebelasting op diesel en benzine blijft naar verwacht van kracht van 2023 tot 2025.

een overschot vertonen van 0,1 % van het bbp in 2023 en 0,7 % van het bbp in 2024, wat hoger is dan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn.

(25) Uitgaande van ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie verwacht dat de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven in 2024 met 1,1 % zullen stijgen.

(26) Volgens het programma zullen de overheidsinvesteringen toenemen van 4,7 % van het bbp in 2023 tot 5,2 % van het bbp in 2024. De hogere investeringen weerspiegelen zowel hogere nationaal gefinancierde investeringen als door de EU gefinancierde investeringen, namelijk via de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het programma verwijst naar hervormingen en investeringen, zoals de gewijzigde leeftijdsgrenzen in het pensioenstelsel, die naar verwachting zullen bijdragen tot budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei. Het convergentieprogramma schetst een begrotingstraject voor de middellange termijn tot 2026. Volgens het programma wordt verwacht dat het overheidstekort om zal slaan naar een overschot van 0,2 % van het bbp in 2025 en van 1,4 % in 2026. Daarom zal het gepland overheidssaldo binnen de looptijd van het programma voldoen aan de desbetreffende referentiewaarde van het Verdrag. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting afnemen van 31,0 % van het bbp eind 2024 tot 27,7 % eind 2026.

(27) Hoge particuliere schulden en, ondanks enkele recente correcties, nog steeds overgewaardeerde vastgoedprijzen vormen macro-economische onevenwichtigheden die nog steeds het risico lopen op een wanordelijke afbouw. Huisvesting blijft moeilijk betaalbaar voor nieuwkomers op de woningmarkt, terwijl de huurmarkt weinig alternatieven biedt en nog steeds moet worden hervormd om de wachtlijsten te verkorten en de bouw van huurwoningen te bevorderen. Zweden heeft in beperkt mate beleidsmaatregelen genomen om de onevenwichtigheden tegen te gaan, waarbij de nadruk lag op macroprudentieel beleid en aanbodmaatregelen om de procedures voor bouwvergunningen te versoepelen en de bouw van huurappartementen te subsidiëren.

(28) De algemene belastingdruk op eigendom blijft in Zweden relatief laag, vanwege royale belastingaftrek van hypotheekrente en lage periodieke onroerendgoedbelasting. Het effect van beleidswijzigingen op hypotheekbetalingen na aftrek van belastingen is moeilijk te beoordelen, omdat gegevens over de activa en passiva van individuele huishoudens ontbreken. De beschikbaarheid van dergelijke gegevens zou kunnen leiden tot efficiëntieverbeteringen bij het uitstippelen van beleid, waardoor mogelijk de drempel voor toetreding tot de woningmarkt wordt verlaagd en de huisvestingslasten gelijkmatiger over de bevolking worden verdeeld. Op de huurmarkt profiteert een beperkte groep huishoudens van gereguleerde huurprijzen die lager liggen dan de marktprijzen. Er is geen verband tussen de gereguleerde huurprijs en de behoeften of inkomsten van het huishouden. Daardoor zijn er lange wachtlijsten, vooral voor de meer gewilde huurwoningen, en is de leegstand voor appartementen vanuit internationaal perspectief zeer laag. Er zouden efficiëntieverbeteringen worden gerealiseerd als de huurprijzen de marktprijzen beter zouden volgen, aangevuld met een huurtoeslag op basis van het inkomen en het nettovermogen.

(29) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Hoewel het herstel- en veerkrachtplan van Zweden pas in 2022 werd vastgesteld, is de uitvoering nu lopende. Ondanks een trage start ligt de uitvoering over het algemeen op schema, en in dit stadium lijken de risico's van niet-absorptie

beperkt gezien de relatief geringe financiële middelen van het herstel- en veerkrachtplan. De Operationele regeling tussen de Commissie en Zweden is in mei 2023 gesloten. Zweden zal naar verwachting in de tweede helft van 2023 zijn eerste betalingsverzoek indienen, bestaande uit de combinatie van twee tranches. De voorbereidingen voor een REPowerEU-hoofdstuk en een addendum wegens de lichte vermindering van niet-terugbetaalbare steun zijn lopende. De snelle opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Zweden op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische en effectieve betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(30) De Commissie heeft alle programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid van Zweden in 2022 goedgekeurd. Het is van cruciaal belang om de cohesiebeleidsprogramma's in aanvulling op en in synergie met het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, snel uit te voeren om de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, de economische en sociale veerkracht te vergroten en een evenwichtige territoriale ontwikkeling in Zweden tot stand te brengen.

(31) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Zweden geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met i) ongelijke kansen in het onderwijs voor leerlingen met een kansarme sociaaleconomische en migratieachtergrond; ii) de noodzaak om kansarme groepen beter in de arbeidsmarkt te integreren; en iii) de noodzaak om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen.

(32) Hoewel Zweden over het algemeen goed presteert op het gebied van onderwijsresultaten, blijven er ongelijkheden bestaan in het Zweedse onderwijsstelsel. Leerlingen met een kansarme sociaaleconomische en migratieachtergrond hebben beperkte onderwijskansen, waaronder het ontwikkelen van de vaardigheden die nodig zijn om werk te vinden. De ongelijkheden in het onderwijs nemen toe en houden vaak verband met de beperkte mogelijkheden voor leerlingen met een migratieachtergrond om de school van hun voorkeur te kiezen. Verschillen in beoordelingspraktijken tussen scholen dreigen de onderwijsresultaten verder te ondermijnen. Het tekort aan gekwalificeerde leraren blijft problematisch en is het meest nijpend voor leraren in het speciaal onderwijs, vakdocenten in het verplichte onderwijs en leraren in het middelbaar beroepsonderwijs. Er is ruimte om de opzet en het bestuur van het onderwijsstelsel te verbeteren, met inbegrip van het inschrijvingsproces en het beoordelingssysteem, alsmede de loopbaanontwikkeling van leraren.

(33) Zweden kampt nog steeds met uitdagingen om mensen met een kansarme en migratieachtergrond in de arbeidsmarkt te integreren en de resterende vaardighedenkloven te verkleinen. Het opleidingsniveau van niet in de EU geborenen is de laatste jaren gedaald, waardoor de kloof tussen in de EU geborenen en niet in de EU geborenen nog groter wordt. Het percentage voortijdige schoolverlaters is toegenomen, vooral onder niet in de EU geboren studenten. De deelname aan leeractiviteiten moet worden versterkt om mensen uit kansarme groepen te helpen voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden te ontwikkelen en hun kansen op een baan te vergroten.

(34) Zweden moet meer inspanningen leveren om zijn nationale doelstelling van CO2-neutraliteit tegen 2045 te halen. Hoewel Zweden nog steeds een van de lidstaten is met het hoogste aandeel hernieuwbare energiebronnen in zijn eindenergieverbruik, kunnen de capaciteit van het stroomnet en de transmissiebeperkingen beperkingen opleggen aan de verdere inzet van hernieuwbare energiebronnen in de toekomst. In 2022 droegen deze beperkingen bij aan stijgende energieprijzen voor industrie en huishoudens, en vormden zij een belemmering voor de uitbreiding van de economische activiteit in afgelegen geografische locaties. Verhoging van de capaciteit van het stroomnet is van cruciaal belang, aangezien het eindverbruik van elektriciteit in Zweden naar verwachting zal verdubbelen tot 300 TWh in 2045, als gevolg van de toegenomen elektrificatiebehoeften van de industrie en het vervoer. De aanleg en versterking van het stroomnet is echter onderhevig aan vertragingen als gevolg van langdurige vergunningsprocedures. Bovendien kent Zweden enkele van de langdurigste administratieve procedures in de EU voor het inzetten van hernieuwbare energiebronnen, met name windenergieprojecten aan land. De regering heeft een onderzoek ingesteld naar de vereenvoudiging van de beoordeling van milieuvergunningen in het kader van de Zweedse milieuwetgeving. Tegelijkertijd ontbreekt het aan concrete beleidsmaatregelen om de administratieve procedures voor de uitbreiding van het stroomnet en de invoering van hernieuwbare energiebronnen te versnellen, door het aantal bij deze procedures betrokken instanties te beperken en de procedures parallel te laten verlopen. Het is ook essentieel om het energieverbruik te verminderen door de energie-efficiëntie te vergroten en zo de koolstofemissies en energiekosten voor huishoudens en ondernemingen te verlagen. Wat energie-efficiëntie betreft, dreigt Zweden zijn nationale doelstelling om energie in 2030 50 % efficiënter te gebruiken (ten opzichte van 2005) niet te halen als de stijgende trend in het energieverbruik tussen 2005 en 2020 zich voortzet. Met een primair energieverbruik van 43,8 Mtoe in 2021 blijft Zweden een van de lidstaten met het hoogste energieverbruik per hoofd van de bevolking. Het verbruik van aardgas in Zweden is in de periode tussen augustus 2022 en maart 2023 met 37 % gedaald ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde periode in de voorgaande 5 jaar, meer dan het reductiestreefdoel van 15 %. Zweden kan doorgaan met de inspanningen om de vraag naar gas tijdelijk te verminderen tot en met 31 maart 2024[23].

(35) Het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden in sectoren en beroepen die van essentieel belang zijn voor de groene transitie, waaronder de productie, de implementatie en het onderhoud van nettonultechnologieën, leiden tot knelpunten in de transitie naar een nettonuleconomie. Hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels die inspelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt en gerichte bij- en omscholingsmaatregelen zijn van cruciaal belang om tekorten aan vaardigheden aan te pakken en arbeidsintegratie en -verschuivingen te bevorderen. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten deze maatregelen toegankelijk zijn, met name voor personen en in de sectoren en regio's waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn. Het tekort aan arbeidskrachten is de afgelopen jaren toegenomen in Zweden; in 2022 werd een tekort gerapporteerd voor 16 beroepen waarvoor specifieke vaardigheden of kennis voor de groene transitie vereist waren.

[23] Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad en Verordening (EU) 2023/706 van de Raad

(36) In het licht van de beoordeling van de Commissie heeft de Raad het convergentieprogramma 2023 onderzocht en zijn advies[24] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(37) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2023 en het convergentieprogramma 2023 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven. Het in aanbeveling 1 bedoelde beleid helpt om kwetsbaarheden aan te pakken die verband houden met de hoge particuliere schuld en hoge huizenprijzen.

BEVEELT AAN dat Zweden in 2023 en 2024 de volgende actie onderneemt:

1. De van kracht zijnde energiesteunmaatregelen afbouwen tegen eind 2023. Indien nieuwe energieprijsstijgingen steunmaatregelen noodzakelijk maken, ervoor zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, fiscaal betaalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing in stand houden.

   Met behoud van een gezonde begrotingspositie in 2024, nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand houden en zorgen voor een effectieve absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en digitale transitie te bevorderen.

   Voor de periode na 2024 blijven streven naar investeringen en hervormingen die leiden tot een hogere duurzame groei en een prudente begrotingssituatie op middellange termijn behouden.

   Risico's in verband met hoge schulden van huishoudens en onevenwichtigheden op de huizenmarkt verkleinen door de aftrekbaarheid van hypotheekrente te verlagen of door periodieke onroerendgoedbelasting te verhogen, en tegelijk adequate instrumenten in te stellen voor een betere beoordeling en gerichtheid van het beleid. Investeringen in woningbouw stimuleren om de urgentste tekorten te verlichten, voornamelijk door structurele belemmeringen voor bouw weg te nemen en het aanbod van bebouwbare grond te verzekeren. De efficiëntie van de huizenmarkt verbeteren, onder meer door hervormingen op de huurmarkt in te voeren.

2. Doorgaan met de gestage uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan en spoedig het REPowerEU-hoofdstuk afronden, zodat snel met de uitvoering ervan kan worden begonnen. Doorgaan met de snelle uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's, in nauwe complementariteit en synergie met het herstel- en veerkrachtplan.

3. De onderwijsresultaten voor leerlingen met een kansarme sociaaleconomische en migratieachtergrond verbeteren door te zorgen voor gelijke toegangsmogelijkheden in het schoolsysteem en het tekort aan gekwalificeerde leraren aan te pakken. Vaardigheden van kansarme groepen, met name mensen met een migratieachtergrond, ontwikkelen door middelen en methoden af te stemmen op hun behoeften en zo hun integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen.

4. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door de inzet van hernieuwbare energiebronnen te versnellen, onder meer door uitbreiding en verbetering van energietransmissienetwerken, door hervormingen door te voeren om de administratieve en vergunningsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen, door de energie-efficiëntie te verbeteren en door de beleidsinspanningen op te voeren

[24] Op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

die gericht zijn op het voorzien in en verwerven van de vaardigheden die nodig zijn voor de groene transitie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter