AANBEVELING VAN DE RAAD

van 11 juli 2017

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

(2017/C 261/26)

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) Op 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse 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 waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Zweden heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(2) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Zweden gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Zweden bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbeveling heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke 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 gepubliceerd. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Zweden met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name de aanhoudende stijging van de — reeds overgewaardeerde — woningprijzen 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 gezien de toenemende blootstelling van de banken aan hypotheekschulden van huishoudens. In dat geval zouden er overloopeffecten naar buurlanden kunnen zijn, 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 aan banden te leggen 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.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

(3) Op 28 april 2017 heeft Zweden zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn convergentieprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de lidstaten voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.

(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 hele programmaperiode aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 1 % van het bbp — zal blijven voldoen. Volgens het convergentieprogramma 2017 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 39,5 % in 2017 en daarna blijven afnemen tot 31,4 % in 2020. Robuuste economische groei en gezonde overheidsfinanciën moeten de belangrijkste factoren zijn die overheidsschuldquote doen dalen. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. 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 2017 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, die reeds hoog was, is blijven aangroeien. De schuldenlast van de huishoudens groeide met 7,1 % in 2016 en kwam in de buurt van 86 % van het bbp en ongeveer 180 % van het beschikbare inkomen, voornamelijk ten gevolge van hogere hypotheekschulden door de aanhoudende stijgingen van de woningprijzen. De verdeling van schuldniveaus 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 geleidelijke beperking van de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrentebetalingen of een verhoging van terugkerende eigendomsbelastingen, zou de toename van de schuldenlast van de huishoudens helpen tegengaan, maar de regering heeft op dit punt nog geen vooruitgang geboekt.

(7) Zweden kent sinds het midden van de jaren negentig een snelle en aanhoudende stijging van de woningprijzen. De woningprijzen zijn snel en aanhoudend 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 woningtekort. Dit woningtekort is het gevolg van structurele inefficiënties op de woningmarkt. De woningbouw 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 planningsproces 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 het 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 eigen-

([1]) 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).

domsoverdracht, 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 Unie (81,2 %) terwijl het percentage langdurige werkloosheid 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 verschillen in arbeidsparticipatie voor buiten de EU geboren vrouwen. Zweden heeft aanzienlijke inspanningen geleverd voor de opvang 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 erkenning van kwalificaties.

(9) Volgens de enquête 2015 in het kader van het OESO-programma voor internationale studentenbeoordeling (Programme for International Student Assessment — PISA) zijn de basisvaardigheden van 15-jarigen verbeterd na jaren van achteruitgang. 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 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Zweden verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in de voorgaande 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 Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(11) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2017 onderzocht en is hij van oordeel ([1]) dat Zweden naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

(12) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2017 en het convergentieprogramma 2017 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

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 schuld-tot-inkomen ratio in te perken. Investeringen 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, 11 juli 2017.

Voor de Raad

De voorzitter

T. TÕNISTE

([1]) Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.