EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2022
COM(2022) 625 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Zweden en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Zweden

{SWD(2022) 625 final} - {SWD(2022) 640 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Zweden en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 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 is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij draagt bij tot het economisch herstel en tot de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, waarbij de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten wordt versterkt. Tevens draagt zij bij tot het versterken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het stimuleren van groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit [is] op [XX] juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

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).

(2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Er is terdege rekening gehouden met de bevestigde gezamenlijke toezegging van de sociale top van Porto van mei 2021 om de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Zweden heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie[4] nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 goedgekeurd waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat op 14 maart 2022 door de Raad is aangenomen.

(3) Door de Russische invasie van Oekraïne, in de nasleep van de wereldwijde pandemie, is de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De gevolgen van de invasie voor de economieën van de lidstaten zijn bijvoorbeeld voelbaar door de hogere energie- en voedselprijzen en de zwakkere groeivooruitzichten. De hogere energieprijzen wegen met name op de meest kwetsbare huishoudens die in energiearmoede leven of dreigen te vervallen. De EU heeft ook te maken met een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. In dit verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming in werking gesteld[5], waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen legaal in de EU te verblijven, evenals het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

(4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in 2022 hervat in het kader van het Europees Semester, waarbij de ontwikkelingen worden afgestemd op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. De uitvoering van de vastgestelde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang 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 semestercycli 2019 en 2020 zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019 en 2020 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, naast landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan tot de datum van indiening van het gewijzigde plan.

---

4 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 (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

(5) De algemene ontsnappingsclausule is actief sinds maart 2020[6]. In haar mededeling van 3 maart 2021[7] heeft de Commissie haar standpunt uiteengezet dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. De uitbreiding van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact gedurende 2023 wordt gerechtvaardigd door de toegenomen onzekerheid en de grotere neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten door de oorlog in Europa, de ongekende stijging van de energieprijzen en de aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen.

(6) Op basis van de benadering uit het advies van de Raad van 18 juni 2021 over het convergentieprogramma 2021 wordt de begrotingskoers op dit moment het best gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van tijdelijke noodmaatregelen die zijn gerelateerd aan de COVID-19-crisis, maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd door niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn[8]. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde[9] primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en met uitsluiting van tijdelijke noodmaatregelen die zijn gerelateerd aan de COVID-19-crisis) en investeringen.

(7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling vastgesteld met daarin brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2023, ter ondersteuning van het opstellen van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten en daarmee de verbetering van de beleidscoördinatie[10]. Op basis van de macro-economische vooruitzichten van de winterprognoses 2022 heeft de Commissie opgemerkt dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers in 2023 gepast zou lijken, maar zij is klaar om te reageren op de veranderende economische situatie. De Commissie heeft aangekondigd dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat moeten blijven verschillen en rekening houden met mogelijke

---

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 De ramingen van de begrotingskoers en de onderdelen ervan in deze aanbevelingen zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan die de potentiële groei kunnen stimuleren.

9 Niet gefinancierd door subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

10 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, Brussel, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

overlapeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren te verwerken in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's. De Commissie heeft zich ertoe verplicht de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, uiterlijk in het voorjaarspakket van het Europees Semester eind mei 2022.

(8) Met betrekking tot de begrotingsrichtsnoeren van 2 maart 2022, wordt in de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening gehouden met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en andere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses. In het licht van deze overwegingen moet de budgettaire respons de publieke investeringen voor de groene en digitale transitie en energiezekerheid uitbreiden, en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens behouden om de gevolgen van de stijging van energieprijzen te verzachten en de inflatoire druk van tweede-ronde-effecten te beperken met gerichte en tijdelijke maatregelen; het begrotingsbeleid moet soepel blijven om te kunnen worden aangepast aan snel veranderende omstandigheden en van land tot land verschillen afhankelijk van de fiscale en economische situatie, met inbegrip van de blootstelling aan de crisis en de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

(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[11] aangenomen. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende 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) Zweden heeft op 29 april 2022 zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en zijn convergentieprogramma 2022 ingediend, binnen de termijn uit artikel 4 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 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Zweden over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Zweden[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Zweden heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Zweden van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes

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

[12] SWD(2022) 625 final.

vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. 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 23 mei 2022[13]. De Commissie concludeerde dat Zweden wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met hoge en stijgende huizenprijzen en de hoge schuldenlast van huishoudens. Particuliere schulden zijn in 2020 gestegen tot 216 % van het bbp, wat reden tot zorg vormt vanwege het grote aandeel van de schuld dat wordt gebruikt om eigendommen te kopen. Financiële instellingen worden blootgesteld aan de vastgoedmarkt door hypothecaire kredietverstrekking en kredieten aan commerciële vastgoed- en bouwondernemingen. Door een tekort aan huizen, een overgereguleerde huurmarkt, fiscale stimulansen om nieuwe hypotheken af te sluiten en de dalende rentevoeten, zijn huishoudens steeds meer schulden aangegaan om de aankoop van een huis te financieren. Hierdoor zijn ze kwetsbaar voor potentiële rentewijzigingen. Aan het eind van 2020 bedroegen de schulden van huishoudens 188 % van het beschikbare inkomen en 95 % van het bbp. Een correctie zou een negatief effect op de economie en op de banksector kunnen hebben. Dit zou een domino-effect met zich mee kunnen brengen voor landen die economische en financiële banden met de Zweedse economie en banksector onderhouden. De afgelopen jaren zijn een aantal maatregelen genomen om deze onevenwichtigheden aan te pakken, maar de effecten hiervan waren beperkt. Er blijven cruciale hiaten in het beleid, met name inzake de fiscale prikkels voor schuldgefinancierd eigenwoningbezit en de aanbodmarkt voor woningen en de huurmarkt.

(13) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Zweden aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Zweden aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 is het overheidstekort van Zweden volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gedaald van 2,7 % van het bbp in 2020 naar 0,2 % in 2021. De respons vanuit het begrotingsbeleid door Zweden ondersteunde het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke maatregelen voor noodsteun afnamen van 3,3 % van het bbp in 2020 naar 2,2 % in 2021. De maatregelen die Zweden in 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren meestal tijdelijk. Tegelijkertijd waren sommige van de in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen niet tijdelijk of gingen deze niet gepaard met compenserende maatregelen, waarbij het voornamelijk ging om verschillende maatregelen met betrekking tot uitgaven en verlagingen van de inkomstenbelasting. In

[13] SWD(2022) 639 final.

2021 bedroeg de overheidsschuld volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 36,7 % van het bbp.

(14) Het macro-economische scenario in het convergentieprogramma 2022 dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is realistisch. De regering verwacht dat het reële bbp in 2022 met 3,1 % en in 2023 met 1,6 % zal groeien. In vergelijking daarmee gaan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uit van een lagere groei van het reële bbp van 2,3 % in 2022 en 1,4 % in 2023. De regering verwacht dat het nominale tekort in 2022 zal stijgen tot 0,5 % van het bbp en in 2023 zal omslaan in een overschot van 0,5 %. De stijging in 2022 wijst voornamelijk op een zwakkere economische groei en aanvullende uitgavenprioriteiten, die gezamenlijk de beëindiging van noodmaatregelen overheersen. Volgens het programma zal de schuldquote in 2022 naar verwachting afnemen tot 33,5 % en in 2023 blijven dalen tot 30,7 %. Op basis van aangekondigde beleidsmaatregelen die bekend waren op de afsluitingsdatum van de prognoses, gaan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uit van een overheidstekort van 0,5 % van het bbp in 2022, die in 2023 zal omslaan in een overschot van 0,5 %. Dit stemt overeen met het tekort dat in het convergentieprogramma 2022 is geraamd. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt gerekend op een vergelijkbare schuldquote van 33,8 % in 2022 en van 30,5 % in 2023.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de groei van de potentiële output op middellange termijn (gemiddeld tien jaar) geraamd op 1,9 %. Deze raming houdt echter geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan die de potentiële groei van Zweden kunnen bevorderen.

(15) In 2022 heeft de regering de meeste maatregelen die zijn getroffen in reactie op de COVID-19-crisis uitgefaseerd, waardoor de tijdelijke maatregelen voor noodsteun naar verwachting afnemen van 2,2 % van het bbp in 2021 naar 1,2 % in 2022. Het overheidssaldo wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen tegen de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,4 % van het bbp in 2022 en 0,0 % van het bbp in 2023[14]. In vergelijking met het EU-gemiddelde heeft de economie van Zweden een lagere energie-intensiteit en besteden huishoudens een lager aandeel van hun uitgaven aan energie[15]. Deze maatregelen bestaan uit sociale overdrachten aan huishoudens ter compensatie van de hogere elektriciteitsprijzen en verlagingen van de brandstofbelastingen in de landbouw, bosbouw en visserij. Er is aangekondigd dat dit tijdelijke maatregelen zijn. Als de energieprijzen ook in 2023 hoog blijven, kunnen sommige maatregelen echter van kracht blijven. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de overdracht aan huishoudens om de hogere elektriciteitsprijzen te dekken. De kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne worden in de voorjaarsprognoses 2022 van

[14] Deze cijfers vertegenwoordigen de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder de maatregelen op het gebied van lopende inkomsten en uitgaven en, indien relevant, kapitaaluitgaven.

[15] Het aandeel van de uitgaven van huishoudens aan energie is gemeten door het gewicht van de energiecomponent uit de GICP.

de Commissie geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 2023[16], en de verhoogde kosten van defensie-uitgaven liggen alleen in 2022 net onder 0,1 % van het bbp.

(16) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Zweden[17] aanbevolen 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. Ook heeft hij Zweden aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend.

(17) Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en met inachtneming van de informatie uit het convergentieprogramma 2022 van Zweden zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn met -0,6 % van het bbp, zoals de Raad heeft aanbevolen[18]. Zweden is van plan het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om een aanvullende impuls te financieren, zoals de Raad heeft aanbevolen. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2021. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een neutrale bijdrage leveren aan de begrotingskoers[19]. Daarom is Zweden van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals de Raad heeft aanbevolen. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 0,4 procentpunt leveren. Deze omvat de extra gevolgen van de bovenstaande maatregelen om de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen aan te pakken (0,4 % van het bbp) en de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp).

(18) Bij ongewijzigd beleid is de begrotingskoers in 2023 op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie naar verwachting +1,3 % van het bbp[20]. Zweden zal in 2023 naar verwachting gebruik blijven maken van de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies

---

16 Er wordt aangenomen dat er zich eind 2022 in totaal 6 miljoen ontheemden uit Oekraïne in de EU bevinden. Hun geografische verspreiding is geraamd op basis van de omvang van de huidige diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de daadwerkelijke verspreiding van ontheemden uit Oekraïne in de EU in maart 2022. De raming van de begrotingskosten per persoon zijn gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, waarbij rekening is gehouden met zowel geldbetalingen waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als met overdrachten in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

17 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Zweden (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 131).

18 Een minteken (plusteken) bij de indicator komt overeen met een overschrijding (tekort) van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

19 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt van het bbp leveren.

20 Een minteken (plusteken) bij de indicator komt overeen met een overschrijding (tekort) van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een licht contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[21]. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,1 procentpunt leveren. Dit is inclusief de gevolgen van de uitfasering van de maatregelen tegen de hogere energieprijzen (0,4 % van het bbp).

(19) Volgens het convergentieprogramma 2022 zal het overheidsoverschot naar verwachting geleidelijk toenemen van 0,8 % van het bbp in 2024 tot 1,4 % in 2025. Het overheidstekort zal daarom naar verwachting vóór het aflopen van het programma onder 3 % van het bbp blijven. Volgens het programma zal de schuldquote naar verwachting blijven afnemen, om precies te zijn tot 28,9 % in 2024 en tot 26,4 % in 2025. Op basis van de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op de middellange termijn laag.

(20) De combinatie van hoge huizenprijzen en schulden van huishoudens vormt een risico op wanordelijke correctie. Zweden heeft de afgelopen jaren verschillende macroprudentiële maatregelen ingevoerd om de schulden van huishoudens in verhouding tot inkomsten en de waarde van de verhypothekeerde zaak te verlagen. Andere stimulansen voor leningen en het aangaan van schulden blijven echter van kracht. Dientengevolge lijken de beleidsmaatregelen die tot dusver zijn genomen slechts een beperkt effect te hebben gehad op de groei van de hypotheekverlening. De huizenprijzen stijgen sinds halverwege de jaren 1990 en groeien sneller dan het inkomen van huishoudens. Deze tendens is in 2021 versneld, waarbij de nominale huizenprijzen in het derde kwartaal met 11,3 % groeiden ten opzichte van het jaar ervoor. De belangrijkste redenen hiervoor zijn onder andere fiscale prikkels voor eigenwoningbezit, soepele kredietvoorwaarden en hypotheekschuld en zeer lage hypotheekaflossingspercentages. De algemene belastingdruk op eigendom is in Zweden relatief laag, vanwege royale belastingaftrek van hypotheekrente en lage periodieke onroerendgoedbelasting. Hoewel de vermogenswinstbelastingen in 2020 en 2021 zijn verlaagd om de kosten voor bestaande huiseigenaren voor het kopen van huizen en het verhuizen te verlagen, heeft deze verandering de toegang tot de huizenmarkt voor starters wellicht belemmerd met een stijging van de huizenprijzen. Ondanks een aanzienlijke stijging van de nieuwbouw de afgelopen jaren en een toename van het aantal toegekende bouwvergunningen, blijft het huizentekort de komende jaren naar verwachting aanhouden. Bovendien wordt het bestaande woningbestand niet efficiënt gebruikt. Alles bij elkaar zorgt dit ervoor dat het moeilijker voor mensen is om van baan te veranderen en draagt dit bij aan intergenerationele ongelijkheid. Op de huurmarkt profiteert een beperkte groep huishoudens van gereguleerde huurprijzen die lager liggen dan de marktprijzen. Er is geen verband tussen de huurprijs en de behoeften en inkomsten van het huishouden. 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.

[21] Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt van het bbp leveren.

(21) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b) van, alsmede bijlage V, criterium 2.2 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. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Zweden heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een plan zijn gedaan. Hiermee worden in het bijzonder hervormingen en investeringen ingevoerd om de groene en digitale transitie te ondersteunen, het zorgstelsel veerkrachtiger te maken, het risico op witwassen te verlagen en het onderwijsniveau en vaardigheden te bevorderen.

(22) De uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Zweden draagt er naar verwachting toe bij dat er verdere vooruitgang bij de groene en de digitale transitie wordt geboekt. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Zweden vertegenwoordigen 44 % van de totale toewijzing van het plan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen 21 % van de totale toewijzing van het plan uitmaken. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Zweden helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de 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.

(23) Zweden heeft de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid tussen november 2021 en februari 2022 ingediend[22]. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 zal Zweden in de programmering van de cohesiebeleidsfondsen 2021-2027 rekening houden met de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen. Dit is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeleidsfondsen wordt ontvangen, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen deze fondsen en andere instrumenten en fondsen van de Unie. De succesvolle uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de cohesiebeleidsprogramma's hangt ook af van het wegnemen van knelpunten voor investeringen ter ondersteuning van de groene en digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

(24) 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) overgewaardeerde huizenprijzen in combinatie met een verdere aangroei van de schulden van huishoudens; ii) ongelijke onderwijskansen voor leerlingen met een kansarme of migratieachtergrond en de behoefte aan betere integratie van kansarme

[22] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

groepen op de arbeidsmarkt; en iii) de noodzaak om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, waaronder uit Rusland, verder te laten afnemen.

(25) Ondanks de algemeen goede resultaten zijn de ongelijkheden in het Zweedse onderwijssysteem van invloed op de basisvaardigheden van leerlingen met een kansarme sociaaleconomische en migratieachtergrond. Het verschil in prestaties tussen in Zweden geboren leerlingen en in het buitenland geboren leerlingen is duidelijk toegenomen, rekening houdend met een verdubbeling van het aantal leerlingen met een migratieachtergrond tussen 2009 en 2018. Hoewel uit internationale testresultaten blijkt dat de basisvaardigheden over het algemeen zijn verbeterd, behoort het verschil in de leesvaardigheid tussen leerlingen met en zonder migratieachtergrond tot de hoogste van de EU. Bovendien is het percentage voortijdige schoolverlaters veel hoger onder in het buitenland geboren leerlingen. De ongelijkheden in het onderwijs nemen toe en houden vaak verband met de beperkte schoolkeuze voor leerlingen met een migratieachtergrond. Het verschil in onderwijsresultaten is van grote invloed op de kansen van leerlingen in kansarme situaties om de juiste vaardigheden te ontwikkelen voor het vinden van een baan. Er zijn mogelijkheden om de opzet en het beheer van het onderwijssysteem, waaronder het inschrijfproces, te verbeteren en om het aanhoudende tekort aan gekwalificeerde leraren aan te pakken en zo de kwaliteit en gelijkheid van het onderwijssysteem te bevorderen. Zweden heeft ook te maken met uitdagingen voor de integratie van laaggeschoolde, in het buitenland geboren mensen buiten de schoolgaande leeftijd op de arbeidsmarkt. Dit draagt bij aan aanhoudende hiaten in de arbeidsmarktparticipatie en vaardigheden van een aanzienlijk aantal werknemers.

(26) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wordt in overleg met de lidstaten bepaald wat de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en EU-niveau zijn. Deze maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen liever uit andere landen dan Rusland in te voeren.

(27) Het is essentieel om de inspanningen voor het behalen van de streefcijfers voor hernieuwbare energie uit het nationale energie- en klimaatplan op te voeren. Hoewel Zweden het hoogste aandeel hernieuwbare energiebronnen voor het energieverbruik heeft van de EU (51,1 % in 2020), is het een van de lidstaten met het hoogste energieverbruik per persoon. Bovendien is een groot deel van de broeikasgasemissies in Zweden afkomstig van de vervoersector, in het bijzonder wegvervoer. Deze sector blijft sterk afhankelijk van olie, die goed is voor 17,7 % van de totale energiemix. Bovendien zijn de beperkingen van de stroom- en netcapaciteit vooral in het zuiden van Zweden in 2021 blijven toenemen, waardoor de uitbreiding en vestiging van commerciële activiteiten daar wordt ingeperkt. Deze kwestie wordt bovendien verergerd door het ontbreken van transmissiecapaciteit tussen het noorden en het zuiden. Aanvullende investeringen in hernieuwbare energiebronnen, net- en netwerkcapaciteit en interconnectiviteit tussen de regio's van het land zijn nodig om in 2040 het nationale doel van 100 % hernieuwbare elektriciteit en in 2045 koolstofneutraliteit te behalen. Het verder stroomlijnen van vergunningsprocedures zou de last van het inzetten van hernieuwbare energiebronnen en in het bijzonder windenergie verlichten. Bovendien is het essentieel om het energieverbruik te verminderen door de energie-efficiëntie te vergroten en zo de koolstofemissies en

energiekosten voor consumenten en ondernemingen te verlagen. Het verhogen van de investeringen in hernieuwbare energiebronnen en elektrificatie, het aanpakken van infrastructurele knelpunten, het bevorderen van de energie-efficiëntie en het verlagen van het verbruik van fossiele brandstoffen in het vervoer zullen bijdragen aan het verminderen van de algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, waaronder uit Rusland. Het aandeel van fossiele brandstoffen (2,6 % gas, 3,2 % steenkool en 17,7 % olie in 2020) in de Zweedse energiemix is aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde (24,4 % gas, 10,8 % steenkool en 32,7 % olie in 2020). Er is echter ruimte om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen van Zweden verder te verlagen. Dit geldt voornamelijk voor olie (in 2020 was 20 % van de invoer van geraffineerde olie en 8 % van de totale invoer van ruwe olie afkomstig uit Rusland) en gas (in 2020 kwam 13 % van de totale gasinvoer uit Rusland). Hoewel de afhankelijkheid van gas en olie uit Rusland aanzienlijk zijn, liggen deze onder het EU-gemiddelde van 44 % afhankelijkheid van ingevoerd gas, 23 % afhankelijkheid van ingevoerde ruwe olie en 35 % afhankelijkheid van ingevoerde geraffineerde olie[23]. Bovendien zou het versnellen van interconnectieprojecten met buurlanden de veiligheid van de energietoevoer en het aanpassingsvermogen aan regionale verschillen van Zweden verbeteren met het oog op de recente geopolitieke gebeurtenissen. Zweden moet zijn ambitie voor het verlagen van broeikasgasemissies en het verhogen van hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie verder opvoeren om te voldoen aan de "Fit for 55"-doelstellingen.

(28) Hoewel de versnelling van de transitie naar klimaatneutraliteit en niet-fossiele brandstoffen in verschillende sectoren aanzienlijke herstructureringskosten met zich mee zal brengen, kan Zweden in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaaleconomische impact van de transitie in de meest getroffen regio's te verlichten. Bovendien kan Zweden gebruikmaken van het Europees Sociaal Fonds Plus om de werkgelegenheidskansen te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.

(29) In het licht van deze beoordeling van de Commissie heeft de Raad het convergentieprogramma 2022 onderzocht en zijn advies[24] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(30) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2022 en het convergentieprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven. Het in aanbevelingen 1 en 2 bedoelde beleid helpt onder meer bij het aanpakken van onevenwichtigheden in verband met de slecht functionerende huizenmarkt en de overgewaardeerde huizenprijzen in combinatie met een verdere aangroei van de schulden van huishoudens.

BEVEELT AAN dat Zweden in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 waarborgen dat de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven overeenstemt met een algemeen neutrale beleidskoers, waarbij rekening wordt

[23] Eurostat (2020), aandeel van de Russische invoer ten opzichte van de totale invoer van aardgas, ruwe olie en steenkool. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU-27. Voor Zweden omvat de totale invoer de handel binnen de EU. Ruwe olie omvat geen producten van geraffineerde olie.

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

gehouden met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun voor huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor de stijging van de energieprijzen en voor mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de huidige uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Publieke investeringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid uitbreiden, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, REPowerEU en andere EU-fondsen. Voor de periode na 2023: begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn. 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. Investeringen in woningbouw stimuleren om de urgentste tekorten te verlichten, voornamelijk door structurele belemmeringen voor nieuwbouw weg te nemen en de verstrekking van bebouwing de grond te waarborgen. De efficiëntie van de huizenmarkt verbeteren, onder meer door hervormingen op de huurmarkt in te voeren.

2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 mei 2022. De onderhandelingen met de Commissie over de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021-2027 snel afronden met het oog op de uitvoering ervan.

3. De invloed die de sociaaleconomische en migratieachtergrond van leerlingen heeft op hun onderwijsresultaten verminderen door te zorgen voor gelijke kansen op toegang tot scholen en het tekort aan gekwalificeerde leraren aan te pakken. Vaardigheden van kansarme groepen, waaronder 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 algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verkleinen door de inzet van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en aanvullende investeringen in de netwerkinfrastructuur te stimuleren, binnenlandse netten te versterken om voldoende netwerkcapaciteit te garanderen, de energie-efficiëntie te verbeteren en vergunningsprocedures in verband met projecten voor hernieuwbare energie verder te stroomlijnen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter