EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 428 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2014

{SWD(2014) 428 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden.

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2014) 428 final.
[4] P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

(3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.

(4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Schwedens für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Schwedens für die Jahre 2012 bis 2016 ab.

(5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[5] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, worin Schweden als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.

(6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.

(7) Am 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse der für Schweden durchgeführten eingehenden Überprüfung[7] gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Aufgrund ihrer Analyse gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass in Schweden nach wie vor makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die Überwachung und politische Maßnahmen erfordern. Insbesondere ist die Entwicklung der Verschuldung der privaten Haushalte in Kombination mit Ineffizienzen am Wohnimmobilienmarkt weiterhin im Auge zu behalten. Obwohl der hohe Leistungsbilanzüberschuss keinen großen Defiziten vergleichbares Risiko darstellt und zum Teil mit dem notwendigen Verschuldungsabbau zu tun hat, wird die Kommission die Leistungsbilanzentwicklung in Schweden im Kontext des Europäischen Semesters verfolgen.

(8) Am 16. April 2014 übermittelte Schweden sein nationales Reformprogramm 2014 sowie sein Konvergenzprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(9) Die im Konvergenzprogramm 2014 skizzierte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, wie im haushaltspolitischen Rahmen Schwedens vorgesehen im Durchschnitt des Konjunkturzyklus einen gesamtstaatlichen Finanzierungsüberschuss von 1 % des BIP zu gewährleisten. Das Programm bestätigt das im vorausgegangenen Programm festgelegte mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP,

[5] COM(2013) 800 final.
[6] COM(2013) 790 final.
[7] SWD(2014) 90 final.

was den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht. Auf der Grundlage des (neu berechneten) strukturellen Saldos wird im Konvergenzprogramm ein Ergebnis vorgesehen, dass das mittelfristige Haushaltsziel über den gesamten Programmzeitraum mehr als erfüllt. Den Projektionen im Programm zufolge geht die Staatsverschuldung, die deutlich unter dem Referenzwert von 60 % des BIP bleibt, von 41,5 % des BIP im Jahr 2014 auf 35 % des BIP im Jahr 2017 zurück. Insgesamt entspricht die im Programm skizzierte Haushaltsstrategie den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Was die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen angeht, so wird ein großer Anteil des BIP für Langzeitpflege aufgewandt; ferner sind auf lange Sicht erhebliche Mehrausgaben vorgesehen, um der Bevölkerungsalterung ausreichend Rechnung zu tragen, so dass diese Ausgaben in Schweden bis 2060 auf 6,4 % des BIP steigen werden. Um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten, müsste Schweden auf diese Herausforderung mit ausreichenden Primärüberschüssen und einer weiteren Eindämmung des Anstiegs der einschlägigen Ausgaben reagieren. Nach Auffassung des Rates, der sich auf seine Bewertung des Konvergenzprogramms 2014 und die Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 stützt, werden mit Schwedens Programm die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllt und sind die Risiken für die Haushaltsziele begrenzt.

(10) Die hohe Verschuldung des Privatsektors, insbesondere der privaten Haushalte in Schweden, gibt weiterhin Anlass zu Besorgnis. Hinzu kommt, dass die Exponierung des Finanzsektors gegenüber den Privathaushalten – anders als gegenüber den Unternehmen – parallel zur Verschuldung der privaten Haushalte zugenommen hat, die derzeit bei 83 % des BIP oder etwa 160 % des verfügbaren Einkommens liegt. Vorangetrieben wird die Verschuldung durch das anhaltende Kreditwachstum und die langsame Tilgung von Hypothekenkrediten. Falls die Zinsen steigen, die Preise für Wohnimmobilien sinken und/oder sich die makroökonomischen Bedingungen ungünstig entwickeln, wäre die hohe Verschuldung der privaten Haushalte ein Risikofaktor. Derartige Entwicklungen würden die Haushalte und ihr Konsumverhalten negativ beeinflussen. Darüber hinaus könnte es zu ungünstigen Zweitrundeneffekten im Bankenbereich kommen, wenn die Zahl der notleidenden Kredite steigt und die Kosten der Marktfinanzierung zunehmen. Maßnahmen gegen die verschuldungsfreundliche Besteuerung im Wohnimmobilienbereich, die im Rahmen einer Steuerverlagerung ohne Erhöhung der Gesamtsteuerlast ergriffen werden könnten, hat Schweden weder angekündigt noch verabschiedet. Gleichwohl wurde im Mai 2013 zur Förderung einer vorsichtigen Kreditvergabe unter anderem eine Risikogewichtungsuntergrenze von 15 % für Hypothekenrisiken eingeführt und inzwischen auch eine Anhebung angekündigt. Ungeachtet dessen bleiben die Tilgungsgepflogenheiten entspannt: Die Tilgungszeiträume für Beleihungsquoten unter 75 % sind ausgesprochen lang, und angesichts des freiwilligen Charakters der Empfehlung zu individuellen Tilgungsplänen vom Oktober 2013 wurde in dieser Hinsicht auch auf energische Maßnahmen verzichtet. Die schwedische Bankiersvereinigung verschärfte ihre Empfehlung im März 2014 und forderte, dass bis hinunter zu einer Beleihungsquote von 70 % getilgt werden müsse. Schließlich ist Schweden gegen die verschuldungsfreundliche Besteuerung der Unternehmen mit noch restriktiveren Beschränkungen der Abzugsfähigkeit von Zinsen, die ab Januar 2013 auf sämtliche Arten gruppeninterner Kredite ausgedehnt wurden, vorgegangen und hat eine sogenannte Abzugsfähigkeit für Investoren eingeführt, die

die Verschuldungstendenz in der Besteuerung abfedern könnte. Des Weiteren wurde die Körperschaftsteuer ab Beginn des Jahres 2013 von 26,3 % auf 22 % gesenkt.

(11) Der schwedische Wohnimmobilienmarkt, auf dem es in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu drastischen Preissteigerungen gekommen war, birgt nach wie vor ein Potenzial der Instabilität. Weiterhin belasten Ineffizienzen das Wohnraumangebot, vor allem infolge komplizierter Planungsverfahren, des beschränkten Wettbewerbs im Bauwesen und eines ausgeprägten Mieterschutzes. Zusammen mit der zur Verschuldung verleitenden Besteuerung führen diese Ineffizienzen zu einem Aufwärtstrend bei den Preisen für Wohnimmobilien. Schweden hat auf dem Mietwohnungsmarkt einige Maßnahmen ergriffen, die aber offenbar das grundlegende strukturelle Problem der ausgesprochen starren Mietregulierung nicht beseitigen konnten. In der sogenannten Finanzvorlage der schwedischen Regierung vom 9. April 2014 fehlten Maßnahmen zur Lage am Mietwohnungsmarkt. Schweden hat Maßnahmen gegen ineffiziente Flächennutzungs- und Planungsverfahren verabschiedet und ist auch gegen das Planungsmonopol der Kommunen eingeschritten, die dazu verpflichtet wurden, bei der Festlegung von Wohnraumbedarf regionale Aspekte zu berücksichtigen. Diese Maßnahmen gehen in die richtige Richtung; noch sind sie nicht alle umgesetzt, und es gibt auch keine Sanktionen für Kommunen, die sich nicht an diese Vorschriften halten.

(12) Trotz eines hohen Finanzierungsniveaus haben sich die in der internationalen Schulleistungsstudie gemessenen Lernergebnisse in den Pflichtschulklassen gegenüber Anfang der 2000er Jahre nachweislich verschlechtert; Schweden liegt nunmehr in allen drei geprüften Bereichen (Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften) unter dem EU- und dem OECD-Durchschnitt. Außerdem hat sich der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und der Leistung verstärkt, und die Unterschiede zwischen Schulen haben zugenommen. Zwar unternimmt die Regierung Schritte in die richtige Richtung, es sind aber wohl tiefgreifendere strukturelle Veränderungen erforderlich. Schweden wird daher in Kürze die Effizienz des Schulsystems überprüfen, um wieder zu einem hohen Leistungsniveau zurückzufinden.

(13) Die Arbeitsmarktsituation für Jugendliche, Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund ist weiterhin flau. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt nach wie vor über dem EU-Durchschnitt. Wohl hat die schwedische Regierung etwas dagegen unternommen, doch könnten die Schwierigkeiten mit Problemen im Bildungsbereich zusammenhängen, d. h. dem schwedischen Bildungssystem gelingt es offenbar nicht, einem gewissen Anteil junger Leute die für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen Fähigkeiten zu vermitteln. Im Hinblick auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Bildung und Ausbildung hat Schweden Maßnahmen verabschiedet, mit denen der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt (Reform der Lehrlingsausbildung einschließlich einer Vergütung für Auszubildende) erleichtert werden soll und junge Menschen bei der Sammlung beruflicher Erfahrung („Beschäftigung zur Berufseinführung“) unterstützt werden sollen. In der Praxis wurde der Übergang durch frühzeitige Intervention bei denjenigen, die solcher Unterstützung am meisten bedürfen, begleitet. Nicht registrierte Personen, die sich weder in einem Bildungs- oder Ausbildungsgang noch in Arbeit befinden, werden jedoch nach wie vor kaum erfasst und erreicht. Schweden bemüht sich auch um eine beschleunigte Eingliederung von Menschen mit Migrationshintergrund, wobei sich dies insbesondere bei Personen, die aus Ländern außerhalb der EU kommen, weiterhin schwierig gestaltet. Schließlich prüft

Schweden gerade die Beschäftigungswirksamkeit des derzeitigen ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Restaurants und Cateringdienstleistungen. Mit der endgültigen Bewertung wird im Januar 2016 gerechnet.

(14) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Schwedens umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine nachhaltige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Schweden berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(15) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Schwedens geprüft; seine Stellungnahme[8] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(16) Angesichts der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 2 und 3 wider —

EMPFIEHLT, dass Schweden im Zeitraum von 2014 bis 2015

1. weiter eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik verfolgt, eine solide Haushaltsposition aufrechterhält und dafür sorgt, dass das mittelfristige Haushaltsziel im gesamten vom Konvergenzprogramm erfassten Zeitraum eingehalten wird, auch mit Blick auf die Herausforderungen, die sich durch die Bevölkerungsalterung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergeben;

2. das Kreditwachstum im Bereich der privaten Haushalte und die private Verschuldung mäßigt; zu diesem Zweck die Auswirkungen der verschuldungsbegünstigenden Einkommensbesteuerung durch eine allmähliche Beschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen und/oder die Erhöhung der wiederkehrenden Steuern auf Immobilien verringert; weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Tilgung von Hypotheken trifft;

3. die Effizienz des Wohnimmobilienmarkts durch weitere Reformen des Systems zur Mietpreisfestsetzung verbessert; insbesondere ein stärker marktorientiertes Mietniveau ermöglicht, indem vom Nutzwertsystem abgesehen wird, bestimmte Segmente des Mietwohnungsmarkts liberalisiert werden und den einzelnen Mietern und Vermietern eine größere Vertragsfreiheit zugestanden wird; die Dauer und Komplexität der Planungs- und Widerspruchsverfahren reduziert, indem administrative Anforderungen verringert und gebündelt, Bauvorschriften und -normen zwischen den Kommunen harmonisiert und die Verfahren für die Zuteilung von Grund und Boden transparenter gestaltet werden; Städte und Gemeinden auffordert, kommunale Flächen für neue Wohnungsbauvorhaben zur Verfügung zu stellen;

[8] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

4. angemessene Schritte unternimmt, um die Grundkenntnisse zu verbessern und den Übergang von den Bildungseinrichtungen zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, indem unter anderem das Lernen am Arbeitsplatz und die Lehrlingsausbildung forciert werden; die Bemühungen für eine wirksamere Ausrichtung von Arbeitsmarkt- und Bildungsmaßnahmen auf geringqualifizierte Jugendliche und Menschen mit Migrationshintergrund intensiviert; im Fall von jungen Leuten, die nicht bei den Stellen für öffentliche Dienstleistungen registriert sind, das frühzeitige Eingreifen und die Kontaktaufnahme verstärkt.

Geschehen zu Brüssel am […]

Für den Rat
Der Präsident