



Brüssel, den 13. Juni 2016
(OR. en)

9230/16

ECOFIN 470
UEM 216
SOC 334
EMPL 230
COMPET 304
ENV 349
EDUC 205
RECH 196
ENER 212
JAI 460

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	9144/16 ECOFIN 435 UEM 185 SOC 299 EMPL 195 COMPET 272 ENV 316 EDUC 172 RECH 164 ENER 177 JAI 422 - COM(2016) 347 final
Betr.:	Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2016

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2016) 347 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2016

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 Wirtschaftspolitiken¹, 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 Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

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. November 2015 hat die Kommission den Jahreswachstumsbericht angenommen, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Schweden als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2016 für Schweden wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Schwedens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 legte die Kommission die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung vor. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Schweden makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere erwächst aus der zunehmend hohen Verschuldung der Privathaushalte vor dem Hintergrund der hohen und weiter steigenden Immobilienpreise und der positiven Kreditflüsse das Risiko einer ungeordneten Korrektur, die sich auf die Realwirtschaft und den Bankensektor auswirken würde. Es wurden makroprudenzielle Maßnahmen ergriffen, die jedoch möglicherweise nicht ausreichen. Bei der Immobilienbesteuerung, der Tilgung von Hypothekenkrediten und der Funktionsweise des Immobilienangebots und des Mietmarkts bestehen nach wie vor Defizite.

- (3) Am 28. April 2016 übermittelte Schweden sein nationales Reformprogramm 2016 sowie sein Konvergenzprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates³ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Schweden befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Konvergenzprogramm 2016 sieht die Regierung vor, einen Gesamtsaldo von -0,4 % des BIP zu erreichen und während des Programmzeitraums weiterhin das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP – zu erfüllen. Dem Konvergenzprogramm zufolge steht zu erwarten, dass die Staatsschuldenquote 2016 auf 42,5 % sinken und bis 2019 weiter auf 39,1 % zurückgehen wird. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist bis 2016 plausibel und anschließend vorsichtig. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte der strukturelle Haushaltssaldo 2016 bei -0,5 % und 2017 bei -0,9 % des BIP und somit über dem mittelfristigen Haushaltsziel liegen. Mögliche künftige Abweichungen würden vor dem Hintergrund der Anforderung bewertet, einen dem mittelfristigen Haushaltsziel entsprechenden strukturellen Haushaltssaldo aufrechtzuerhalten. Nach Auffassung des Rates, der sich auf seine Bewertung des Konvergenzprogramms und die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission stützt, wird Schweden die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllen.

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

- (6) Die Verschuldung der privaten Haushalte in Schweden bewegt sich auf einem sehr hohen Niveau und wies in den vergangenen zehn Jahren eine der höchsten Wachstumsraten in der Union aus. Nach Schätzungen der Riksbank (schwedische Zentralbank) lag die Schuldenquote der privaten Haushalte gemessen am verfügbaren jährlichen Einkommen im Jahr 2015 bei 175 % und belief sich im Verhältnis zum BIP auf 87 %. Angesichts der relativ niedrigen Immobiliensteuern und der hohen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinszahlungen bietet Schweden innerhalb der Union mit die stärksten steuerlichen Anreize für den Erwerb von Wohneigentum. Die hohe Verschuldung der Haushalte stellt einen Risikofaktor für die makroökonomische Stabilität dar. Die Regierung hat einige Schritte unternommen, um die Verschuldung der Privathaushalte einzudämmen; so hat sie u. a. Rechtsvorschriften vorgelegt, die darauf abzielen, verpflichtende Tilgungsanforderungen für neue Hypothekendarlehen einzuführen, und die am 23. März 2016 vom Parlament angenommen wurden. Bei der Annahme dieser wesentlichen Maßnahme kam es zu einer signifikanten Verzögerung, die auf Fragen im Zusammenhang mit dem rechtlichen Mandat von Schwedens makroprudenzieller Behörde, diese Anforderungen einzuführen, zurückzuführen war. Wird der Rechtsrahmen für die Aufgaben der makroprudenziellen Behörde nicht überarbeitet, so besteht das Risiko, dass es bei weiteren Maßnahmen, die möglicherweise erforderlich sind, um Schwedens zunehmende Ungleichgewichte anzugehen, zu ähnlichen Verzögerungen kommt. Schließlich hat die Regierung keine Schritte zur Änderung steuerlicher Anreize unternommen, etwa durch eine Beschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinszahlungen oder durch eine Änderung der Immobilienbesteuerung.

- (7) Der schwedische Wohnimmobilienmarkt ist nach wie vor eine potenzielle Quelle von Instabilität. In den letzten 20 Jahren sind die Immobilienpreise nahezu kontinuierlich gestiegen, insbesondere in den Ballungsgebieten um Stockholm und Göteborg. Der weitere Anstieg der Immobilienpreise ist nicht nur auf starke Fundamentaldaten wie das Wachstum des verfügbaren Einkommens, sondern auch auf strukturelle Ineffizienzen am Wohnimmobilienmarkt zurückzuführen. Die ineffiziente Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestands, der ausgeprägte Mieterschutz, der schwache Wettbewerb im Bausektor, der Mangel an Land für Neubauten sowie langwierige und komplizierte Planungsverfahren stehen der Bereitstellung von Wohnraum entgegen. Die derzeitige Ausgestaltung der Transaktionssteuer auf Kapitalerträge aus dem Verkauf von Immobilien schränkt die Möglichkeiten ein, den vorhandenen Wohnungsbestand effizienter zu nutzen. Strukturelle Ineffizienzen haben eine Investitionslücke im Bausektor verursacht sowie zu weitverbreiteter Wohnungsknappheit geführt und tragen zu dem stetigen Wachstum der Immobilienpreise bei. Darüber hinaus schränkt das unzureichende Angebot an verfügbarem und erschwinglichem Wohnraum die Arbeitsmarktmobilität ein und hemmt die wirksame Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt. Die Regierung hat einige Maßnahmen ergriffen; so wurden unter anderem die öffentlichen Mittel für Investitionen in den Wohnungsbau aufgestockt und bestimmte Planungsverfahren vereinfacht. Im Dezember 2015 wurden im Zuge einer Untersuchung des Wettbewerbs in der Baubranche verschiedene mögliche Maßnahmen vorgelegt, etwa zur Verbesserung der Transparenz bei der Auftragsvergabe im sozialen Wohnungsbau. Bei der Reformierung des Systems zur Mietpreisfestsetzung hat die Regierung jedoch keine Fortschritte erzielt.
- (8) Trotz einer relativ guten Investitionsleistung steht Schweden vor Herausforderungen, die sich negativ auf seine langfristige Wettbewerbsfähigkeit auswirken könnten. Insbesondere stellen strukturelle Ineffizienzen am Wohnimmobilienmarkt ein Hindernis für Investitionen in diesem Bereich dar. Die Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung der Verkehrsverbindungen in und zwischen städtischen Gebieten reichen nicht aus, um die infolge der Wohnungsnot entstandenen Engpässe abzumildern.

- (9) Der PISA-Studie zufolge hatte Schweden in den vergangenen zehn Jahren von allen OECD-Ländern den stärksten Rückgang bei den Leistungen der 15-Jährigen zu verzeichnen und weist nun unter dem EU- und dem OECD-Durchschnitt liegende Leistungen aus. Langfristig besteht das Risiko, dass Schwedens Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit infolge der schlechteren Schulbildungsergebnisse unter Druck gerät. Auch die großen Leistungsunterschiede zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund stellen eine Herausforderung für den Bildungsbereich dar. Da eine hohe Anzahl neu angekommener junger Migranten in das Bildungssystem integriert werden muss, erfordern diese Leistungsunterschiede besonderes Augenmerk. Eine effiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel wird dadurch erschwert, dass die Verfahren zur Finanzierung von Schulen nicht klar festgelegt sind und die Mittelverwendung auf unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems nicht systematisch kontrolliert wird. Die Regierung hat zusätzliche Mittel zur Verbesserung der schulischen Ergebnisse und der Chancengleichheit bereitgestellt und unternimmt Schritte, um die neu angekommenen Migranten in das Bildungssystem zu integrieren.
- (10) Der im letzten Jahr verzeichnete große Flüchtlingszustrom hat für Schweden diverse soziale und wirtschaftliche Folgen. Während der Flüchtlingszustrom auf kurze Sicht höhere öffentliche Ausgaben und zusätzliche Binnennachfrage bewirken dürfte, was zu einem BIP-Zuwachs führen wird, hängen die mittelfristigen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum davon ab, ob es gelingt, die Flüchtlinge, auch mit Hilfe von Bildung, in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Dieses Thema steht sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten ganz oben auf der politischen Agenda und wird genauestens verfolgt und analysiert, auch in den Länderberichten 2017.
- (11) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Schwedens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Schweden gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Schweden berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU 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 der nachstehenden Empfehlung (1) wider.

- (12) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm geprüft und ist zu der Auffassung gelangt⁴, dass Schweden voraussichtlich den Stabilitäts- und Wachstumspakt einhalten wird.
- (13) Vor dem Hintergrund 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 der nachstehenden Empfehlung (1) wider –

⁴ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Schweden 2016 und 2017

1. den Anstieg der Schuldenquote der privaten Haushalte durch eine Anpassung der Steueranreize, insbesondere durch eine allmähliche Beschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinszahlungen oder eine Erhöhung der periodischen Steuern auf Immobilien, angeht; sicherstellt, dass die makroprudenzielle Behörde das rechtliche Mandat hat, zeitnah Maßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität umzusetzen; Investitionen in den Wohnungsbau fördert und die Effizienz des Wohnimmobilienmarkts verbessert, unter anderem durch die Einführung von mehr Flexibilität bei der Festsetzung der Mietpreise und durch eine Änderung der Ausgestaltung der Kapitalertragssteuer mit dem Ziel, Geschäfte mit Wohnimmobilien zu erleichtern.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*
