



Brüssel, den 15. Juni 2018
(OR. en)

9452/18

ECOFIN 538
UEM 216
SOC 351
EMPL 283
COMPET 406
ENV 389
EDUC 238
RECH 261
ENER 212
JAI 554

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 9215/18 - COM(2018) 426 final

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2018

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(2018) 426 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2018

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,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Schweden als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

- (2) Der Länderbericht 2018 für Schweden wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Schwedens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017³, bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 7. März 2018 veröffentlicht wurden. Die Kommission gelangte aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Schweden makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere ergibt sich aus dem Preisniveau der überbewerteten Wohnimmobilien verbunden mit der weiter zunehmenden Verschuldung der Privathaushalte die Gefahr einer ungeordneten Korrektur. Die schon jetzt hohe Verschuldung der privaten Haushalte nimmt weiter zu. Seit etwa 20 Jahren steigen die Wohnimmobilienpreise stark und beinahe ohne Unterbrechung an. Erst im letzten Quartal 2017 wurde ein negatives Wachstum verzeichnet. Dennoch deuten die Bewertungsindikatoren darauf hin, dass die Preise für Wohnimmobilien gemessen an den Fundamentaldaten immer noch sehr hoch sind. Die Banken scheinen zwar über eine angemessene Kapitalausstattung zu verfügen, doch eine ungeordnete Korrektur könnte sich auch auf den Finanzsektor auswirken, da bei den Banken wachsende Forderungen im Zusammenhang mit privaten Hypothekendarlehen bestehen. Angesichts der systemischen Finanzverflechtungen könnten in einem solchen Fall auch benachbarte Länder betroffen sein. In den vergangenen Jahren wurden Maßnahmen ergriffen, um den Anstieg der Hypothekenschulden einzudämmen und den Wohnungsbau anzukurbeln. Die bisher unternommenen politischen Schritte reichen jedoch nicht aus, um die Überbewertung im Wohnungssektor zu korrigieren, und wesentliche Politikdefizite bleiben bestehen, besonders in Bezug auf Steueranreize für Wohneigentum und die Funktionsweise des Wohnangebots und des Mietwohnungsmarkts.
- (3) Am 27. April 2018 übermittelte Schweden sein nationales Reformprogramm 2018 und sein Konvergenzprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

³ ABl. C 261 vom 9.8.2017, S. 1.

- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds ("ESI-Fonds") für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ 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 ESI-Fonds 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. Laut dem Konvergenzprogramm 2018 plant die Regierung für 2018, einen Überschuss von 1,0 % des BIP zu erreichen und während des Programmzeitraums das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP – weiterhin zu erfüllen. Dem Konvergenzprogramm 2018 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2018 auf 37,3 % sinken und bis 2021 weiter auf 29,0 % zurückgehen. Dieser Rückgang soll vor allem vom Wirtschaftswachstum und den gesunden öffentlichen Finanzen getragen werden. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist plausibel. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo voraussichtlich bei einem Überschuss von 0,7 % des BIP im Jahr 2018 und einem Überschuss von 1,0 % des BIP im Jahr 2019 liegen, womit das mittelfristige Haushaltsziel übertroffen wird. Aufgrund seiner Bewertung des Konvergenzprogramms 2018 und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass Schweden die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts 2018 und 2019 voraussichtlich einhält.

⁴ 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 Privathaushalte hat ausgehend von einem hohen Niveau noch weiter zugenommen. 2017 stieg sie um 7,0 % und erreichte damit rund 86 % des BIP bzw. 184 % des verfügbaren Einkommens, was einem der höchsten Werte in der Union entspricht. Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2016 ist die durchschnittliche Verschuldungsquote neuer Hypothekarkreditnehmer im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen 2017 erneut gestiegen und erreichte mit 411 % ein neues Hoch. Die zunehmende Verschuldung der privaten Haushalte wird in erster Linie durch den Anstieg des Hypothekarkreditvolumens aufgrund der hohen Immobilienpreise und der strukturellen Verzerrungen, die hypothekenfinanzierte Immobilieninvestitionen begünstigen, hervorgerufen. Das Schuldenniveau ist ungleich verteilt, da Haushalte mit niedrigerem Einkommen und jüngere Menschen im Verhältnis zu ihrem Einkommen eine besonders hohe Schuldenlast tragen. Schweden hat in den letzten Jahren mehrere makroprudanzielle Maßnahmen umgesetzt. Es wurden Obergrenzen für das Verhältnis zwischen Kredithöhe und Objektwert festgelegt, die Untergrenzen für das Risikogewicht der Banken angepasst und im Juni 2016 eine formale Hypothekenkredit-Tilgungsregelung eingeführt. Im März 2018 trat eine neue, gestärkte Tilgungsanforderung für Hypotheken mit hoher Schuldenquote im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen in Kraft. Schweden hat außerdem Rechtsvorschriften erlassen, um das rechtliche Mandat der makroprudanziellen Behörde (*Finansinspektionen*) zu stärken. Das neue Mandat gilt ab Februar 2018 und erlaubt es der Behörde, früher zu reagieren und eine breitere Palette an potenziellen Maßnahmen anzuwenden, um Risiken im Zusammenhang mit der zunehmenden Verschuldung der Privathaushalte einzudämmen. Die bisherigen makroprudanziellen Maßnahmen hatten offenbar nur begrenzte Auswirkungen auf das Wachstum der Hypothekendarlehen. Um die zunehmende Verschuldung der Privathaushalte zu bremsen, könnte die steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekenzinszahlungen schrittweise eingeschränkt oder eine Erhöhung der periodischen Steuern auf Immobilien umgesetzt werden; allerdings hat die Regierung in dieser Hinsicht keine Fortschritte erzielt.
- (7) Die schwedische Wirtschaft wuchs im Jahr 2017 beflügelt von der soliden Binnennachfrage um rund 2,4 %. Die Investitionen stiegen in den ersten drei Quartalen im Jahresvergleich um 6,0 %, was vor allem auf Wohnbauinvestitionen zurückging und besonders stark zum Wachstum beitrug. Obwohl die Neubautätigkeiten in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben, bestehen nach wie vor Engpässe, und dies vor allem bei erschwinglichem Wohnraum im Umkreis großer Städte. Der Mangel an verfügbarem und bezahlbarem Wohnraum kann auch die Mobilität von Arbeitskräften und die wirksame Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt einschränken und zur Ungleichheit zwischen den Generationen beitragen.

- (8) Nach zwei Jahrzehnten rasch steigender Wohnimmobilienpreise kam es im Herbst 2017 zu einer allmählichen Entspannung auf dem Wohnungsmarkt, doch die Preise bleiben über den Fundamentaldaten. Zu den wichtigsten Faktoren hierfür zählen die steuerliche Begünstigung von Wohneigentum und Hypothekenschulden und die günstigen Kreditbedingungen in Verbindung mit relativ niedrigen Tilgungsquoten bei Hypothekendarlehen. Darüber hinaus geht das knappe Angebot auf strukturelle Ineffizienzen am Wohnimmobilienmarkt zurück, darunter geringer Wettbewerb in der Bauwirtschaft aufgrund von Marktzutrittsschranken für kleine und ausländische Unternehmen und die Möglichkeiten für große Bauunternehmer, Grundstücksressourcen zu kontrollieren. Zusätzlich bestehen Hemmnisse für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestands. Auf dem Mietmarkt erzeugen Mieten unterhalb der marktüblichen Preise Lock-in- und Insider-Outsider-Effekte. Auf dem Eigentumsmarkt hemmen die Kapitalertragsteuern die Mobilität von Wohnungseigentümern. Die schwedischen Behörden setzen den 22-Punkte-Plan zur Ankurbelung des Wohnungsbaus und zur Verbesserung der Effizienz des Wohnimmobilienmarkts weiter schrittweise um. Allerdings sind keine wesentlichen politischen Maßnahmen ergriffen worden, um für mehr Flexibilität bei der Festsetzung der Mietpreise zu sorgen oder die Ausgestaltung der Kapitalertragssteuer zu ändern.
- (9) Schwedens fortschrittliche Wirtschaft benötigt hoch qualifizierte Arbeitskräfte; derzeit entsteht ein entsprechender Arbeitskräftemangel in Sektoren wie Bau, Bildung, Gesundheitswesen, Wissenschaft, Ingenieurwesen und Informations- und Kommunikationstechnologien. In diesem Kontext bestehen nach wie vor Herausforderungen, etwa bei der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, und dabei vor allem von Frauen, in den Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungsquote der nicht in der EU geborenen Frauen ist deutlich niedriger als jene der Gesamtbevölkerung. Die Kluft bei den Bildungsleistungen zwischen Schülerinnen und Schülern aus verschiedenen sozioökonomischen Verhältnissen vergrößert sich. Die Integration neu angekommener Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in das Schulsystem muss ebenso aufmerksam beobachtet werden wie der wachsende Mangel an Lehrkräften.
- (10) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Schwedens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2018, das nationale Reformprogramm 2018 und die Maßnahmen zur Umsetzung der an Schweden gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat die Kommission nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Schweden berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.

- (11) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2018 geprüft und ist zu der Auffassung gelangt⁵, dass Schweden den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird.
- (12) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2018 und das Konvergenzprogramm 2018 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Schweden 2018 und 2019

1. Risiken im Zusammenhang mit der hohen Verschuldung der privaten Haushalte durch eine schrittweise Einschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinszahlungen oder eine Erhöhung der periodischen Steuern auf Immobilien angeht; den Wohnungsbau insbesondere durch den Abbau struktureller Hürden im Bauwesen dort ankurbelt, wo besonders große Engpässe bestehen, und die Effizienz des Wohnimmobilienmarkts unter anderem durch die Einführung von mehr Flexibilität bei der Festsetzung der Mietpreise und durch eine Änderung der Ausgestaltung der Kapitalertragsteuer verbessert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident

⁵ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.