



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 527 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Konvergenzprogramm Schwedens 2019**

DE

DE

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Schwedens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Schwedens 2019

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,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2019 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 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 21. November 2018 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.

¹ ABI. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABI. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

- (2) Der Länderbericht 2019 für Schweden³ wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Schwedens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse⁴ ebenfalls am 27. Februar 2019 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 hohe Verschuldung privater Haushalte ist im Verhältnis zum BIP weiter gewachsen. Im zweiten Halbjahr 2017 wurde eine Korrektur der Wohnimmobilienpreise vorgenommen, die sich daraufhin allmählich stabilisiert haben. Bewertungsindikatoren deuten jedoch darauf hin, dass die Preise für Wohnimmobilien gemessen an den Fundamentaldaten weiterhin hoch bleiben. Auch wenn der Bankensektor offenbar über eine angemessene Kapitalausstattung verfügt, würde eine ungeordnete Korrektur den Finanzsektor in Mitleidenschaft ziehen, da er in hohem Maße von den Hypothekenkrediten an private Haushalte abhängig ist. Angesichts der systemischen Finanzverflechtungen könnte sich dies auch negativ auf benachbarte Länder auswirken. Es bestehen strukturelle Engpässe beim Angebot an Wohnimmobilien, und es wird weniger gebaut. In den zurückliegenden Jahren wurden auf der Makroebene zwar Aufsichtsmaßnahmen ergriffen, um den Anstieg der Hypothekenschulden einzudämmen, doch bislang zeigen sie offenbar noch wenig Wirkung. Nach wie vor bestehen wesentliche Politikdefizite, namentlich in Bezug auf Steueranreize für Wohneigentum sowie das Angebot an Wohnimmobilien und den Mietwohnungsmarkt.
- (3) Am 26. April 2019 übermittelte Schweden sein nationales Reformprogramm 2019, und am 29. April 2019 übermittelte es sein Konvergenzprogramm 2019. 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 Rates⁵ 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

³ SWD(2019) 1026 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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).

ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁶ 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 2019 plant die Regierung für 2019 einen Überschuss von 0,6 % des BIP ein, der während des Programmzeitraums weiter steigen soll. Auf der Grundlage des neuberechneten strukturellen Saldos⁷ soll das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP – im gesamten Programmzeitraum übertroffen werden. Dem Konvergenzprogramm 2019 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2019 auf 34,5 % sinken und bis 2022 weiter auf 28,2 % zurückgehen. Dieser Rückgang soll vor allem von gesunden öffentlichen Finanzen und einem stabilen Wirtschaftswachstum getragen werden. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist plausibel. Nach der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission soll 2019 ein struktureller Überschuss von 0,5 % des BIP und 2020 ein struktureller Überschuss von 0,6 % des BIP erzielt werden. Das mittelfristige Haushaltsziel würde damit übertroffen. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Schweden die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2019 und 2020 einhalten dürfte.
- (6) Die Verschuldung der Privathaushalte ist ausgehend von einem hohen Niveau noch weiter gestiegen. 2018 stieg sie um 5,5 % und erreichte damit rund 88 % des BIP bzw. 186 % des verfügbaren Einkommens, was einem der höchsten Werte in der EU entspricht. Dies wird in erster Linie durch den Anstieg des Hypothekarkreditvolumens aufgrund der hohen Immobilienpreise in Verbindung mit strukturellen Verzerrungen, die hypothekenfinanzierte Immobilieninvestitionen begünstigen, hervorgerufen. Schweden hat in den letzten Jahren mehrere Aufsichtsmaßnahmen auf der Makroebene umgesetzt, darunter eine seit März 2018 geltende strengere Rückzahlungsregel für Hypotheken mit hoher Schuldenquote im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen und einen Beschluss zur Anhebung des antizyklischen Kapitalpuffers für Banken ab September 2019. Die bisherigen politischen Maßnahmen scheinen sich jedoch insgesamt nur begrenzt auf die Zunahme der Hypothekendarlehen ausgewirkt zu haben, und es wurden keine politischen Maßnahmen ergriffen, um die Steueranreize für Wohneigentum und Hypothekenschulden zu reformieren.
- (7) Die Wohnimmobilienpreise gingen Ende 2017 zwar zurück und sind seither weitgehend stabil geblieben, jedoch folgt diese Entwicklung auf einen langen Zeitraum starker Preisanstiege, und die Bewertungen liegen weit über den wirtschaftlichen Fundamentaldaten. Zu den wichtigsten Faktoren hierfür zählen die steuerliche Begünstigung von Wohneigentum und Hypothekenschulden und günstige Kreditbedingungen in Verbindung mit weiterhin relativ niedrigen Hypothekenrückzahlungsquoten. Obwohl die Neubautätigkeiten in den letzten fünf Jahren deutlich zugenommen haben, bestehen nach wie vor Engpässe, und dies vor allem bei erschwinglichem Wohnraum im Umkreis großer Städte. Das neue Wohnraumangebot hat den prognostizierten kurzfristigen Bedarf, der für den Zeitraum 2018-2020 auf etwa 90 000 neue Wohnungen pro Jahr geschätzt wurde, nicht gedeckt. Dies geht auf strukturelle Ineffizienzen zurück, darunter geringer Wettbewerb in der Bauwirtschaft aufgrund von Marktzutrittsschranken für kleine und ausländische

⁶

COM(2014) 494 final.

⁷

Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Unternehmen und die Möglichkeiten für große Bauunternehmer, Grundstücksressourcen zu kontrollieren. Der Wohnungsbestand wird nicht effizient genutzt. 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. Der Wohnungsmangel erschwert den Menschen den Arbeitsplatzwechsel und kann zur Ungleichheit zwischen den Generationen beitragen. Die schwedischen Behörden setzen den 22-Punkte-Plan zur Ankurbelung des Wohnungsbaus und zur Verbesserung der Effizienz des Wohnungssektors weiter schrittweise um. Bisher gab es keine konkreten politischen Schritte zur Liberalisierung der Vorschriften auf dem Mietwohnungsmarkt und zur Überarbeitung der Kapitalsteuer auf von Eigentümern bewohnte Wohnungen, obwohl die neue Regierung im Januar 2019 ihre Pläne zur Einführung von Reformen in diesen Bereichen, die einer vorbereitenden Untersuchung unterliegen, angekündigt hat.

- (8) Derzeit entsteht ein Arbeitskräftemangel in Sektoren wie Bau, Bildung und Informations- und Kommunikationstechnologien. Um die Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie die Digitalisierung zu unterstützen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal zu gewährleisten. Investitionen in Bildung und in Kompetenzen, einschließlich digitaler Kompetenzen, werden dazu beitragen, diese Herausforderungen zu bewältigen. Auch wenn sich mittlerweile die Ergebnisse im Bildungsbereich geringfügig verbessert haben, besteht zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ein großes, weiter zunehmendes Leistungsgefälle. Die demografische Entwicklung wird zu einem Anstieg der Schülerzahlen führen, wodurch der derzeitige Mangel an Lehrern noch verschärft wird. Die Situation von Nicht-EU-Migranten und ihren Nachkommen und die Auswirkungen der kürzlich angepassten Programme sollten genauer überwacht werden, da die schulische Integration von im Ausland geborenen Schülern und die nachhaltige Inklusion von gering qualifizierten und Nicht-EU-Migranten (insbesondere Frauen) in den Arbeitsmarkt weiterhin eine Herausforderung darstellt.
- (9) Die Beibehaltung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur kann zu einer Verbesserung der Mobilität der Arbeitskräfte, des regionalen Zusammenhalts und des Wohnungsmarktes beitragen und das langfristige Produktivitätswachstum Schwedens fördern. Die Regierung hat im Rahmen des nationalen Infrastrukturplans 2018-2029 erhebliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur angekündigt, um die verschiedenen Verkehrsträger (insbesondere Schiene und Straße) zu modernisieren. Der Plan sieht umfangreiche Investitionen vor, um das Eisenbahnsystem auszubauen und dadurch die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu fördern und so auch die Emissionen zu verringern. Die Aufrechterhaltung eines hohen Investitionsniveaus in Forschung und Entwicklung, günstige Rahmenbedingungen und eine breitere Innovationsgrundlage sind von entscheidender Bedeutung, um Schwedens Position als Innovationsführer zu sichern. Das schwedische Innovationsmodell stützt sich traditionell auf eine begrenzte Zahl großer, weltweit tätiger Technologieunternehmen. Es wäre wichtig, ein Umfeld zu schaffen, das auch das Innovationspotenzial von KMU und Start-ups fördert. Die schwedische Innovationskapazität könnte auch durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Hochschulbereich und den KMU weiter verbessert werden.
- (10) Vor dem Hintergrund eines anhaltenden Geldwäscheskandals, der mit einem der größten Finanzinstitute des Landes im Zusammenhang steht, ist die Verhinderung von Geldwäsche für Schweden zu einer Priorität geworden. Die schwedischen und estnischen Finanzaufsichtsbehörden haben mit ihren lettischen und litauischen

Kollegen eine gemeinsame Untersuchung eingeleitet. Auch wenn der schwedische Rechtsrahmen zur Verhinderung von Geldwäsche im Jahr 2017 mit dem Inkrafttreten des Geldwäschegesetzes gestärkt wurde, gilt es weiterhin, noch bestehende Mängel des Rechtsrahmens zu identifizieren und zu beseitigen. Angesichts nach wie vor vorhandener Herausforderungen muss die Finanzaufsicht zusätzliche Maßnahmen und Leitlinien für eine stärkere Überwachung in diesem Bereich beschließen. Nach Annahme dieser Maßnahmen ist auf eine wirksame Umsetzung zu achten.

- (11) Die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken zu schließen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts⁸ behandelten Bereichen. Dies würde es Schweden ermöglichen, diese Fonds für die ermittelten Sektoren optimal zu nutzen und dabei den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen.
- (12) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Schwedens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2019 und das nationale Reformprogramm 2019 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (13) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2019 geprüft und ist zu der Auffassung gelangt, dass Schweden den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird.
- (14) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2019 und das Konvergenzprogramm 2019 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in der nachstehenden Empfehlung (1) wider –

EMPFIEHLT, dass Schweden 2019 und 2020

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; die Effizienz des Wohnimmobilienmarkts unter anderem durch die Einführung von mehr Flexibilität bei den Mietpreisen und durch eine Änderung der Ausgestaltung der Kapitalertragsteuer verbessert;
2. den Schwerpunkt investitionsbezogener Wirtschaftspolitik auf Bildung und Qualifikationen legt und die Investitionen in einen nachhaltigen Verkehr zur Modernisierung der verschiedenen Verkehrsträger, insbesondere des Schienenverkehrs, sowie in Forschung und Innovation, unter Berücksichtigung regionaler Disparitäten, aufrechterhält;

⁸

SWD(2019) 1026 final.

3. die effektive Überwachung und Durchsetzung des Rahmens zur Geldwäschekämpfung gewährleistet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*