Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/650

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg

(C/2025/650)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert tevens de nationale verantwoordelijkheid, legt de focus meer op de middellange termijn en combineert dit met een doeltreffendere en coherentere handhaving van de regels.

(2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld, onder meer aan het einde van de aanpassingsperiode, een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad ([4]) worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan effectief een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

(3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

([1]) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L van 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(4) Op aanbeveling van de Commissie neemt de Raad vervolgens een aanbeveling aan waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN LUXEMBURG

(5) Op 15 oktober 2024 heeft Luxemburg zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Luxemburg aangevoerde redenen.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(6) Luxemburg kwam in aanmerking om technische informatie te ontvangen overeenkomstig artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263, maar heeft daar niet om verzocht. De Commissie heeft Luxemburg op 21 juni 2024 de voornaamste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen verstrekt die zijn gebruikt in het kader voor prognoses van de overheidsschuld op middellange termijn van de Commissie ([5]), zoals bedoeld in overweging 25 van Verordening (EU) 2024/1263, en heeft deze op 15 oktober 2024 bekendgemaakt ([6]).

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Luxemburg en de Commissie in september 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op de onderliggende aannamen (met name de potentiële groei en de bbp-deflator), en op de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

(8) Luxemburg heeft, volgens de door Luxemburg in zijn plan verstrekte informatie, overeenkomstig artikel 11, lid 3, en artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 regelmatig overleg gepleegd met de sociale partners in het kader van het Europees Semester. Volgens de door Luxemburg in zijn plan verstrekte informatie werd in de meest recente bijeenkomst met de sociale partners, in juli 2024, van gedachten gewisseld over het landverslag 2024 voor Luxemburg, de landspecifieke aanbevelingen van 2024 en de wijzigingen in verband met het nieuwe kader voor economische governance.

(9) Op 15 oktober is het plan aan het nationale parlement voorgelegd.

Andere gerelateerde processen

(10) Luxemburg heeft op 15 oktober zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op 26 november 2024 een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen ([7]).

(11) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Luxemburg gericht ([8]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

(12) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Achtergrond: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(13) De economische activiteit in Luxemburg daalde in 2023 met 1,1 %, ten gevolge van een negatieve bijdrage van de netto-uitvoer aan de groei en door een terugloop in de investeringen. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie groeit de economie in 2024 naar verwachting met 1,2 % ten gevolge van een stijging van de binnenlandse vraag en een positieve bijdrage van de netto-uitvoer. In 2025 zal het reële bbp naar verwachting met 2,3 % stijgen, gesteund door een op expansie gericht begrotingsbeleid, dalende rentetarieven — die ten grondslag liggen aan de investeringen — en de verbetering van de economische situatie elders. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting met 2,2 % stijgen, omdat het momentum naar verwachting zal afzwakken als gevolg van een lagere binnenlandse vraag. Gedurende de prognosehorizon (d.w.z. 2024-2026) zal de potentiële bbp-groei in Luxemburg naar verwachting een piek bereiken met een jaarlijkse groei van 2,0 %, als gevolg van een afname van de bevolking in de werkende leeftijd en van het gemiddelde aantal werkuren. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 5,2 % en

([5]) De belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen zijn in overeenstemming met de methode die is beschreven in de *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Zij zijn gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 van de Commissie en de Raad (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#luxembourg.

([7]) Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Luxemburg, 26.11.2024, C(2024) 9059 final.

([8]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Luxemburg.

ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 6,0 % in 2024, 6,0 % in 2025 en 5,8 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting stijgen van 3,4 % in 2023 tot 3,9 % in 2024, en zal in 2025 3,0 % en in 2026 2,9 % bedragen.

(14) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Luxemburg in 2023 0,7 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het tekort in 2024 naar verwachting dalen tot 0,6 % van het bbp, stijgen tot 0,8 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, uitkomen op 0,6 % in 2026. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Luxemburg voor 2025 die de regering in oktober aan het nationale parlement heeft voorgesteld. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 25,5 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting stijgen tot 27,5 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 in grote lijnen stabiliseren op 27,6 % van het bbp en uiterlijk eind 2026 op 27,5 % van het bbp. In de begrotingsprognoses van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

(15) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg bestrijkt de periode 2025-2029 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.

(16) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie.

(17) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 1 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,9 % in de jaren 2025-2029. Het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad zal naar verwachting aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) leiden tot een structureel primair saldo van 0,4 % van het bbp. Het plan berust op de aanname dat de potentiële bbp-groei gestaag zal stijgen van 1,5 % in 2024 tot 2,1 % in 2029. Daarnaast zal het groeipercentage van de bbp-deflator volgens het plan naar verwachting stijgen van 1,7 % in 2024 tot 3,1 % in 2025 en 2026, en daarna een dieptepunt van 1,9 % bereiken in 2027 om vervolgens weer te stijgen tot ongeveer 2,5 % in 2028 en 2029.

Tabel 1: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Luxemburg

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2029	Gemiddelde gedurende de aanpassingsperiode 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	8,0	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7	4,9	4,9
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	8,0	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9	n.v.t.	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	1,9	1,9
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	1,7	3,1	3,1	1,9	2,6	2,5	2,6	2,7

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen voor de overheidsschuld van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(18) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk afnemen van 27,5 % in 2024 tot 26,0 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) volgens het plan naar verwachting geleidelijk dalen en in 2032 een dieptepunt bereiken van 25,4 % van het bbp, om daarna geleidelijk te gaan stijgen en uiterlijk in 2038 een piek van 26 % van het bbp te bereiken.

Tabel 2: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Luxemburg

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	25,5	27,5	27,5	27,2	26,7	26,0	25,6	26,0
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	- 0,7	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,3	- 0,4	- 0,2	- 2,1

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg.

De overheidsschuld zou volgens het plan dus op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen voor het overheidssaldo van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(19) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort dalen van 0,6 % in 2025 tot 0,4 % van het bbp in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Bovendien zou het overheidstekort in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de tekortvereiste van artikel 16, lid 2.

Macro-economische aannamen van het plan

(20) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Luxemburg zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gedaan voor zeven variabelen, namelijk het uitgangspunt (structureel primair saldo in 2024), de potentiële bbp-groei, de groei van de bbp-deflator, stock-flow adjustment, het reële bbp, de nominale impliciete rentevoet en de vermindering van de outputgap. Een zorgvuldige beoordeling van deze verschillen in aannamen is nodig om zich ervan te vergewissen dat ze door deugdelijke en datagestuurde economische argumenten worden onderbouwd, vooral omdat de gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan gunstiger is dan die op basis van de aannamen van de Commissie. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.

— In het plan wordt ervan uitgegaan dat het structurele primaire saldo in 2024 een overschot van + 1,1 % van het bbp zal laten zien, in vergelijking met een overschot van + 0,1 % van het bbp in 2024 op basis van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Luxemburg zijn meegedeeld. Aan de beter dan verwachte uitgangspositie in 2024 liggen recentere begrotingsgegevens ten grondslag, waarbij er in het plan vanuit wordt gegaan dat het overheidssaldo zou uitkomen op een tekort van - 0,6 % van het bbp in 2024, in vergelijking tot de aanname van een tekort van - 1,7 % van het bbp in 2024 die op 21 juni aan Luxemburg is meegedeeld. Dit is in overeenstemming met de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt ervan uitgegaan dat de bbp-deflator tijdens de aanpassingsperiode met gemiddeld 2,7 % zal groeien, in vergelijking met de aanname van een gemiddelde groei van 2,5 % die op 21 juni aan Luxemburg is meegedeeld. De in het plan gebruikte prognoses voor de groei van de bbp-deflator zijn opgesteld door het Luxemburgse nationale bureau voor de statistiek (STATEC) en zijn gebaseerd op recentere macro-economische gegevens. De prognoses voor zowel 2025 als 2026 lijken plausibel. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.

De resterende verschillen hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Al met al leiden alle verschillen samen tot een theoretisch plafond voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven dat hoger ligt dan wat nodig zou zijn op basis van de aannamen van de Commissie in het voorjaar van 2024. In zijn plan verbindt Luxemburg zich tot een netto-uitgavenpad dat lager is dan dit theoretische plafond. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(21) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de netto-uitgaventoezeggingen voornamelijk worden nagekomen door de groei van de uitgaven te beheersen en ervoor te zorgen dat de groei van de inkomsten boven de groei van de uitgaven blijft. De exacte specificatie van de relevante beleidsmaatregelen moet vervolgens worden bevestigd of aangepast en gekwantificeerd in de jaarlijkse begrotingen. Tegelijkertijd bestaan er risico's voor de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan, die voortvloeien uit het feit dat de informatie over de specifieke maatregelen die ten grondslag liggen aan de begrotingsstrategie in het plan niet volledig in detail worden beschreven.

Bovendien staat in het ontwerpbegrotingsplan voor 2025 dat de groei van de netto-uitgaven naar verwachting zal vertragen in verband met de daling van de prijsdruk, die een belangrijke factor is bij het bepalen van de groei van de uitgaven in Luxemburg, gezien het mechanisme van automatische indexering aan de inflatie dat van toepassing is op een groot deel van de overheidsuitgaven.

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

(22) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de LSA's, en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Het plan bevat bijna negentig hervormingen en investeringen, waarvan er tien financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en er enkele worden aangevuld door fondsen van het cohesiebeleid.

(23) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan verschillende maatregelen zoals investeringen in hernieuwbare energie (aanbevolen in 2022, 2023 en 2024), bevordering van de toepassing van fotovoltaïsche panelen, en de steun van de regering voor de beginselen van de circulaire economie. In het plan wordt de steun van de autoriteiten voor het geactualiseerde nationale energie- en klimaatplan bevestigd. In het plan wordt erkend dat het vervoer de grootste bijdrage levert aan de uitstoot van broeikasgassen in Luxemburg en wordt bovendien de nadruk gelegd op het koolstofvrij maken van het vervoer (aanbevolen in 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024) door middel van elektrificatie, het gebruik van hernieuwbare energie en een betere infrastructuur voor het openbaar vervoer, met inbegrip van investeringen in de spoorwegen, trambanen en busnetwerken. Deze initiatieven zijn rechtstreeks gericht op de doelstellingen van klimaattransitie en energiezekerheid. De maatregelen zijn gericht op meer investeringen in groene technologieën en duurzame energie-infrastructuur die cruciaal zijn voor Luxemburg om zijn nationale en door de EU vastgestelde doelstellingen te halen.

(24) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan maatregelen om de problemen in verband met de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen aan te pakken, die nog worden verergerd door de snelle bevolkingsgroei als gevolg van de sterke dynamiek van de arbeidsmarkt. Specifieke maatregelen zijn onder meer het vergroten van het woningaanbod (aanbevolen in 2019, 2020, 2023 en 2024) door vereenvoudigde planologische procedures en de lopende werkzaamheden voor de hervorming van de onroerendgoedbelasting, waarbij wordt overgeschakeld van een op transacties gebaseerde naar een terugkerende onroerendgoedbelasting en waarbij een nieuwe belasting op ongebruikte bouwgrond wordt ingevoerd. Daarnaast wordt met de maatregelen gelijkheid in het onderwijssysteem bevorderd met de nadruk op meertalig en inclusief onderwijs waarmee gelijke kansen voor alle leerlingen worden geboden, en waarmee de aanbevelingen van 2022, 2023 en 2024 om het effect van ongelijkheden op de prestaties van leerlingen te verminderen, worden aangepakt. De maatregelen omvatten voortdurende investeringen in onderwijsresearch, innovatieve leeromgevingen en een versterkt ondersteuningssysteem voor inclusief onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan via de nieuwe wet voor nieuw aangekomen leerlingen, die tot doel heeft nieuwe leerlingen en hun gezinnen een soepele overgang te bieden, en door de invoering van een nieuwe benadering van wiskundeonderwijs in een meertalige context. Het plan bevat één maatregel om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen door betere kansen op de arbeidsmarkt (aanbevolen in 2019). Initiatieven zoals de voortdurende bij- en omscholing van de beroepsbevolking en de uitbreiding van het aanbod aan beroepsopleidingen (aanbevolen in 2019, 2023 en 2024) kunnen een positieve bijdrage leveren.

(25) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, omvat het plan aanzienlijke investeringen in energie-infrastructuur, waaronder de ontwikkeling van nieuwe elektriciteitsnetcapaciteit zoals een nieuwe 380 kV koppellijn tussen Duitsland en Luxemburg en de bevordering van waterstofinfrastructuur. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd via het Europees economisch samenwerkingsverband "Grande Région Hydrogen", met een project voor de aanleg van een 100 km lang waterstofpijpleidingsnet op basis van een 70 km lange aardgastransportinfrastructuur. Dit distributienet zal naar verwachting uiterlijk in 2027 operationeel zijn. Deze maatregelen zijn in overeenstemming met de aanbevelingen in 2022, 2023 en 2024 om de veerkracht van de energievoorziening te waarborgen en tegelijkertijd bij te dragen aan het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. De investeringen zijn van essentieel belang om de economische en demografische veranderingen in Luxemburg en de brede elektrificatie van verschillende sectoren te ondersteunen.

(26) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens betreft, wordt in het plan de nadruk gelegd op de transformatie van het Luxemburgse leger om beter te kunnen reageren op de huidige geopolitieke uitdagingen, met inbegrip van de ontwikkeling van militaire vermogens in de luchtvaart, het cyberdomein en de ruimtevaart. Bovendien wordt prioriteit gegeven aan de vorming van een Belgisch-Luxemburgs binationaal bataljon voor gevechtserkenning en op maatschappelijke veerkracht gerichte projecten.

(27) Daarnaast bevat het plan andere beleidsmaatregelen die verder gaan dan de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU, waaronder maatregelen ter ondersteuning van beleid op het gebied van geavanceerd onderzoek, ontwikkeling en innovatie (aanbevolen in 2019, 2020 en 2024) door de oprichting van een wetenschaps- en technologiepark, hernieuwing van steunregelingen voor O&O en innovatie, en bevordering van publiek-private samenwerking. Deze initiatieven zijn gericht op het verbeteren van het concurrentievermogen en de productiviteit van Luxemburg door zich te richten op opkomende technologieën en initiatieven voor de digitalisering van kmo's, wat bijdraagt aan een rechtvaardige groene en een digitale transitie.

(28) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Luxemburg. De regering heeft ervoor gezorgd dat de genoemde initiatieven de lopende inspanningen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan ondersteunen, met name op het gebied van de groene en digitale transitie en van sociale cohesie.

(29) Het plan heeft ten doel bij te dragen aan de nodige overheidsinvesteringen van Luxemburg in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Voor de groene transitie worden in het plan investeringen in infrastructuur voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntiemaatregelen genoemd. Met betrekking tot de sociale en economische veerkracht wordt gewezen op de noodzaak van voortdurende investeringen in onderwijs, maatregelen inzake sociale cohesie en een groter woningaanbod. De behoeften op het gebied van energiezekerheid zijn gericht op het verbeteren van het energienet en de waterstofinfrastructuur. Wat de defensievermogens betreft, wordt in het verslag de noodzaak van hogere militaire uitgaven onderstreept en wordt voorzien in een verhoging van het defensiebudget om uiterlijk in 2030 een defensie-inspanning van 2 % van het bni te bereiken, in overeenstemming met de NAVO-verbintenissen.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

(30) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Luxemburg aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(31) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg en is van oordeel dat de volledige uitvoering ervan zou helpen gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.

(32) De Raad neemt nota van de beoordeling van het plan door de Commissie. De Raad verzoekt de Commissie echter om bij toekomstige plannen haar beoordeling in een afzonderlijk document op te nemen, los van haar aanbevelingen voor aanbevelingen van de Raad.

(33) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad stelt met name op prijs dat de relevante belanghebbenden voorafgaand aan de indiening van het plan zijn geraadpleegd op nationaal niveau. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(34) De Raad verwacht dat Luxemburg klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat het aanbevolen netto-uitgavenpad wordt gevolgd. De Raad besluit de economische en budgettaire ontwikkelingen, met inbegrip van die welke ten grondslag liggen aan het scenario van het plan, nauwlettend te volgen.

(35) De Raad is van oordeel dat er tijdig voor de volgende ronde van het begrotingstoezicht verdere besprekingen nodig zijn om samen overeenstemming te bereiken over de implicaties van de cumulatieve groeipercentages van de netto-uitgaven voor het jaarlijkse toezicht.

(36) De Raad neemt nota van de beschrijving van de Commissie van de hervormingen en investeringsbehoeften en -voornemens als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, en benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd. De Raad zal, op basis van de door de Commissie ingediende verslagen, dergelijke hervormingen en investeringen beoordelen en in het kader van het Europees Semester toezien op de uitvoering ervan.

(37) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Luxemburg, met daarin met name informatie over de vorderingen bij de uitvoering van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad, en over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester.

(38) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Luxemburg worden aanbevolen,

BEVEELT AAN dat Luxemburg:

1. Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Luxemburg

Jaar		2025	2026	2027	2028	2029
Groeipercentage (%)	Per jaar	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7
	Cumulatief (*)	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.