C/2025/650

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Luksemburga

(C/2025/650)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany te mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO LUKSEMBURGA

(5) W dniu 15 października 2024 r. Luksemburg przedłożył Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Luksemburg uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Luksemburg kwalifikował się do otrzymania informacji technicznych zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ale nie zwrócił się o nie. W dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przekazała Luksemburgowi główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego ([5]), o których mowa w motywie 25 rozporządzenia (UE) 2024/1263, a następnie opublikowała je w dniu 15 października 2024 r. ([6])

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Luksemburg i Komisja prowadziły dialog techniczny we wrześniu 2024 r. Dialog koncentrował się na podstawowych założeniach (w szczególności dotyczących potencjalnego wzrostu i deflatora PKB), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii w zakresie sprawiedliwej ekologicznej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Z informacji przedstawionych przez Luksemburg w jego planie wynika, że państwo to regularnie angażuje się w proces konsultacji z partnerami społecznymi w kontekście europejskiego semestru zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w planie przez Luksemburg podczas ostatniego spotkania z partnerami społecznymi w lipcu 2024 r. wymieniono poglądy na temat sprawozdania krajowego na 2024 r. dotyczącego Luksemburga, zaleceń krajowych z 2024 r. oraz zmian związanych z nowymi ramami zarządzania gospodarczego.

(9) Plan został przedstawiony parlamentowi narodowemu w dniu 15 października.

Inne powiązane procesy

(10) W dniu 15 października Luksemburg złożył projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([7])

(11) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Luksemburga szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([8]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(12) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(13) W 2023 r. odnotowano spadek działalności gospodarczej w Luksemburgu o 1,1 %, co spowodowane było niekorzystnym wpływem, jaki miały na wzrost gospodarczy eksport netto i zmniejszenie się inwestycji. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 1,2 % za sprawą wzrostu popytu krajowego i dodatniego wkładu eksportu netto. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 2,3 % w związku z ekspansywnym kursem polityki fiskalnej, spadającymi stopami procentowymi – które leżą u podstaw inwestycji – oraz w związku z poprawą otoczenia zewnętrznego. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,2 %, ponieważ dynamika wzrostu ulegnie osłabieniu za sprawą spadku popytu krajowego. Spodziewane jest, że w okresie objętym prognozą (tj. w latach 2024–2026) wzrost potencjalnego PKB w Luksemburgu osiągnie szczytowy poziom 2 % w ujęciu rocznym, co wynika z tendencji spadkowych, jeżeli chodzi o liczbę ludności w wieku produkcyjnym i średni czas pracy. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 5,2 %, a według prognoz Komisji

([5]) Główne początkowe warunki i podstawowe założenia są zgodne z metodyką opisaną w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opierają się one na prognozie Komisji z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (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]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Luksemburga, 26.11.2024, C(2024)9059 final.

([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Luksemburga.

w 2024 r. wyniesie ona 6,0 %, w 2025 r. – 6,0 %, a w 2026 r. – 5,8 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) wzrośnie z 3,4 % w 2023 r. do 3,9 % w 2024 r. i osiągnie 3,0 % w 2025 r. oraz 2,9 % w 2026 r.

(14) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Luksemburgu wyniósł 0,7 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że deficyt zmaleje do 0,6 % PKB w 2024 r. i wzrośnie do poziomu 0,8 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, zostanie zredukowany do poziomu 0,6 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Luksemburga na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 25,5 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 27,5 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. będzie on pozostawać na zasadniczo stabilnym poziomie 27,6 % PKB, a do końca 2026 r. – na poziomie 27,5 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(15) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga obejmuje lata 2025–2029 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(16) Plan zawiera informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(17) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 1, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 4,9 % w latach 2025–2029. Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie 0,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie stale się zwiększał, z poziomu 1,5 % w 2024 r. do 2,1 % w 2029 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zwiększy się z 1,7 % w 2024 r. do 3,1 % w latach 2025 i 2026, a następnie osiągnie najniższy poziom 1,9 % w 2027 r., po czym ponownie wzrośnie do poziomu ok. 2,5 % w latach 2028 i 2029.

Tabela 1: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Luksemburga

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	8,0	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7	4,9	4,9
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	8,0	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9	nie dotyczy	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	1,9	1,9
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	1,7	3,1	3,1	1,9	2,6	2,5	2,6	2,7

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(18) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 27,5 % PKB w 2024 r. do 26,0 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie stopniowo spadać, osiągając minimalny poziom 25,4 % PKB w 2032 r., po czym zacznie stopniowo wzrastać, osiągając szczytowy poziom 26 % PKB do 2038 r.

Tabela 2: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Luksemburga

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2038
Dług publiczny (% PKB)	25,5	27,5	27,5	27,2	26,7	26,0	25,6	26,0
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 0,7	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,3	- 0,4	- 0,2	- 2,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga.

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawałby w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Na podstawie ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeń przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie z 0,6 % PKB w 2025 r. do 0,4 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2.

Założenia makroekonomiczne planu

(20) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Luksemburgowi w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto odmienne założenia w odniesieniu do siedmiu zmiennych, a mianowicie punktu wyjścia (strukturalny wynik pierwotny w 2024 r.), wzrostu potencjalnego PKB, wzrostu deflatora PKB, wartości rezydualnej zmiany długu, realnego PKB, nominalnej implikowanej stopy procentowej oraz zlikwidowania luk produktowych. Te różnice w założeniach wymagają uważnej oceny z myślą o zapewnieniu, by były one poparte solidnymi i opartymi na danych argumentami ekonomicznymi, zwłaszcza że przewidziany w planie średni wzrost wydatków netto jest mniej wymagający niż ten wynikający z zastosowania założeń Komisji. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

— W planie zakłada się, że strukturalny wynik pierwotny osiągnie nadwyżkę wynoszącą + 1,1 % PKB w 2024 r. w porównaniu z nadwyżką wynoszącą + 0,1 % PKB w 2024 r. na podstawie założeń Komisji przekazanych Luksemburgowi w dniu 21 czerwca 2024 r. Lepsza od zakładanej pozycja wyjściowa w 2024 r. opiera się na nowszych danych budżetowych – w planie zakłada się, że wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie - 0,6 % PKB w 2024 r., w porównaniu z założeniem deficytu na poziomie - 1,7 % PKB w 2024 r. przekazanym Luksemburgowi w dniu 21 czerwca. Jest to również zbieżne z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

— W planie zakłada się, że wzrost deflatora PKB wyniesie średnio 2,7 % w okresie dostosowawczym w porównaniu z założeniem średniego wzrostu o 2,5 % przekazanym Luksemburgowi w dniu 21 czerwca. Prognozy dotyczące wzrostu deflatora PKB wykorzystane w planie zostały opracowane przez luksemburski krajowy urząd statystyczny (STATEC) i opierają się na nowszych danych makroekonomicznych. Prognozy na 2025 r. i 2026 r. wydają się wiarygodne. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie różnice rozpatrywane łącznie przyczyniają się do teoretycznego pułapu średniego wzrostu wydatków netto, który jest wyższy niż ten, który byłby wymagany w oparciu o założenia Komisji z wiosny 2024 r. W swoim planie Luksemburg zobowiązuje się do zastosowania ścieżki wydatków netto niższej od tego teoretycznego pułapu. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(21) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione głównie przez ograniczenie wzrostu wydatków i zapewnienie, aby wzrost dochodów pozostawał wyższy od wzrostu wydatków. Dokładne określenie odpowiednich środków z zakresu polityki będzie potwierdzane lub dostosowywane i określane ilościowo w budżetach rocznych. Równocześnie istnieją ryzyka zagrażające wdrożeniu zawartej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej, wynikające z faktu, że plan nie zawiera szczegółowych informacji o poszczególnych środkach, na których opiera się strategia fiskalna.

Ponadto w projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono, że oczekuje się spowolnienia wzrostu wydatków netto w związku ze spadkiem presji cenowej, co jest ważnym czynnikiem decydującym o wzroście wydatków w Luksemburgu ze względu na mechanizm automatycznej indeksacji w stosunku do inflacji, który ma zastosowanie do dużej części wydatków publicznych.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(22) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje blisko 90 reform i inwestycji, z których ponad 10 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a niektóre są uzupełniane funduszami polityki spójności.

(23) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej ekologicznej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami klimatycznymi określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje różne środki, takie jak inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych (zalecenia z 2022, 2023 i 2024 r.), promowanie instalacji paneli fotowoltaicznych oraz wsparcie rządu dla zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. W planie potwierdzono poparcie władz dla zaktualizowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Ponadto w planie uznano, że transport w największym stopniu przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych w Luksemburgu, i zwrócono uwagę na dekarbonizację transportu (zalecenia z 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024 r.) przez elektryfikację, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i rozbudowę infrastruktury transportu publicznego, w tym inwestycje w sieci kolejowe, tramwajowe i autobusowe. Inicjatywy te bezpośrednio odnoszą się do celów transformacji klimatycznej i bezpieczeństwa energetycznego. Celem środków jest zwiększenie inwestycji w ekologiczne technologie i infrastrukturę zrównoważonej energetyki, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia przez Luksemburg krajowych i unijnych wartości docelowych.

(24) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący odporności społecznej i gospodarczej, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych, plan obejmuje środki mające rozwiązać problemy przystępności cenowej mieszkań i ich dostępności, spotęgowane przez szybki wzrost liczby ludności spowodowany silną dynamiką rynku pracy. Konkretne działania obejmują zwiększenie podaży mieszkań (zalecenia z 2019, 2020, 2023 i 2024 r.) przez uproszczenie procedur planowania oraz obecne prace nad reformą podatków od nieruchomości, odejście od opodatkowania w oparciu o transakcje na rzecz pobieranych okresowo podatków od nieruchomości oraz wprowadzenie nowego podatku od niewykorzystanych gruntów budowlanych. Ponadto planowane środki promują równość w systemie edukacji z naciskiem na wielojęzyczną i inkluzywną edukację, która zapewnia równe szanse wszystkim uczniom, co uwzględnia zalecenia z 2022, 2023 i 2024 r. dotyczące zmniejszenia wpływu nierówności na wyniki uczniów. Środki te obejmują ciągłe inwestycje w badania naukowe w dziedzinie edukacji, innowacyjne środowiska edukacyjne oraz wzmocniony system wsparcia inkluzywnej edukacji. Przykładem może być nowa ustawa o nowo przybyłych do kraju uczniach, która ma zapewnić nowym uczniom i ich rodzinom płynną integrację, oraz wprowadzenie nowego podejścia do uczenia matematyki w kontekście wielojęzycznym. Plan obejmuje jeden środek mający doprowadzić do wzrostu wskaźnika zatrudnienia pracowników starszych przez zwiększenie możliwości zatrudnienia (zalecenie z 2019 r.). Pozytywny wkład mogą wnieść inicjatywy takie jak ciągłe podnoszenie i zmiana kwalifikacji siły roboczej oraz rozszerzenie oferty szkolenia zawodowego (zalecenia z 2019, 2023 i 2024 r.).

(25) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, plan obejmuje znaczne inwestycje w infrastrukturę energetyczną, w tym rozwój nowych zdolności sieci elektroenergetycznych, takich jak nowa linia połączenia międzysystemowego 380 kV między Niemcami a Luksemburgiem oraz promowanie infrastruktury wodorowej. Przykładem może być europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych „Grande Région Hydrogen", w ramach którego realizowany jest projekt polegający na budowie 100 km sieci rurociągów wodorowych w oparciu o infrastrukturę transportową gazu ziemnego o długości 70 km. Ta sieć dystrybucyjna powinna zacząć funkcjonować od 2027 r. Środki te są zgodne z zaleceniami z 2022, 2023 i 2024 r. dotyczącymi zapewnienia odporności dostaw energii, a jednocześnie przyczyniają się do zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Inwestycje te mają zasadnicze znaczenie dla wsparcia zmian gospodarczych i demograficznych w Luksemburgu oraz szeroko rozumianej elektryfikacji różnych sektorów.

(26) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, w planie zwrócono uwagę na transformację armii luksemburskiej w celu lepszego reagowania na obecne wyzwania geopolityczne, w tym podkreślono rozwój zdolności wojskowych w dziedzinie lotnictwa, cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej. Ponadto priorytetowo potraktowano utworzenie dwunarodowego belgijsko-luksemburskiego batalionu rozpoznawczego oraz projekty nakierowane na odporność społeczną.

(27) Plan obejmuje również inne środki z zakresu polityki wykraczające poza wspólne priorytety UE, w tym środki wspierające zaawansowane badania naukowe, rozwój i innowacje (zalecenia z 2019, 2020 i 2024 r.), przez utworzenie parku naukowo-technologicznego, odnowienie programów pomocy na rzecz badań, rozwoju i innowacji oraz wspieranie współpracy publiczno-prywatnej. Inicjatywy te mają na celu zwiększenie konkurencyjności i wydajności Luksemburga przez skupienie się na nowych technologiach i inicjatywach na rzecz cyfryzacji dla MŚP, co ma przyczyniać się do sprawiedliwej ekologicznej i cyfrowej transformacji.

(28) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Luksemburga. Rząd dopilnował, aby wymienione w planie inicjatywy wspierały bieżące działania w ramach RRP, zwłaszcza w dziedzinie ekologicznej i cyfrowej transformacji oraz spójności społecznej.

(29) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Luksemburga w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W odniesieniu do ekologicznej transformacji wskazano w nim inwestycje w infrastrukturę energii odnawialnej oraz w środki w zakresie efektywności energetycznej. Jeśli chodzi o odporność społeczną i gospodarczą, podkreślono potrzebę ciągłych inwestycji w edukację, działania na rzecz spójności społecznej i zwiększenie podaży mieszkań. Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa energetycznego odnoszą się przede wszystkim do modernizacji sieci energetycznej i infrastruktury wodorowej. W odniesieniu do zdolności obronnych podkreślono konieczność zwiększenia wydatków na cele wojskowe i przewidziano zwiększenie budżetu obronnego w celu realizacji do 2030 r. celu, jakim jest przeznaczenie 2 % DNB na obronę, zgodnie ze zobowiązaniami w ramach NATO.

Wnioski z oceny Komisji

(30) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Luksemburga spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(31) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(32) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(33) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na szczeblu krajowym. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(34) Rada oczekuje, że Luksemburg będzie gotowy dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(35) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(36) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(37) Rada oczekuje na sporządzane przez Luksemburg roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(38) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Luksemburgowi przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Luksemburg

Rok		2025	2026	2027	2028	2029
Stopy wzrostu (%)	Roczne	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7
	Skumulowane (*)	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.