EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Luxemburg

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 616 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Luxemburg

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien 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[1], en met name artikel 3, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[2], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) De REPowerEU-verordening[3], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen

[1] PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

[3] Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en

geleidelijk af te bouwen. Dit zou bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030"[4], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 liet de Commissie het "Jaarlijks verslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen"[5] volgen op deze mededeling. In het verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van Europa op het gebied van het concurrentievermogen beschreven. De ontwikkelingen van het jaar worden gevolgd aan de hand van de negen aanjagers die het concurrentievermogen vergroten.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[6] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, waarin zij Luxemburg niet heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen. Op 18 april 2024 heeft de Commissie een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2024 van Luxemburg.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Het bevat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de uitvoering van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde

---

veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[7]. Het nieuwe kader beoogt het houdbaarder maken van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een meer doeltreffende en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningsperiode van vier of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgaventraject[8] in de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden, of om op een prudent niveau onder 60 % van het bbp te blijven, en om het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te handhaven. Wanneer een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met ten hoogste drie jaar worden verlengd. Ter ondersteuning van de voorbereiding van die plannen moet de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentietrajecten en technische informatie indien van toepassing). Lidstaten moeten hun budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de desbetreffende

[7] 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, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) en Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Netto-uitgaven zijn 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.

landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(7) Op 30 april 2021 heeft Luxemburg zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Luxemburg aangenomen[9], dat werd gewijzigd op 17 januari 2023 overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken[10]. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Luxemburg de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) Luxemburg heeft op 26 april 2024 zijn nationaal hervormingsprogramma 2024 ingediend en op 25 april 2024 zijn stabiliteits- en groeiprogramma 2024, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2024 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Luxemburg over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(9) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor Luxemburg[11] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft aangenomen en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Luxemburg van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(10) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens[12] is het tekort van de algemene overheid van Luxemburg van 0,3 % van het bbp in 2022 toegenomen tot 1,3 % in 2023, terwijl de overheidsschuld van 24,7 % van het bbp eind 2022 toenam tot 25,7 % eind 2023.

---

9 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Luxemburg (ST 10155/2021).

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 17 januari 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Luxemburg (ST 16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostat-Euro Indicators, 22.4.2024.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen dat Luxemburg actie onderneemt om er in 2023 voor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers[13], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Luxemburg kreeg de aanbeveling klaar te staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Luxemburg is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[14] in 2023 expansief, met 3,2 % van het bbp, tegen een achtergrond van hoge inflatie. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 leverde een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 2,7 % van het bbp. De expansieve groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) was het gevolg van niet-gerichte noodmaatregelen op energiegebied, permanente verhogingen van de lonen in de overheidssector en de sociale uitkeringen, hogere investeringsuitgaven van de overheid en de verlaging van de btw-tarieven met een procentpunt in 2023. Samengevat was de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. In 2023 bedroegen de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven 0,1 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen bedroegen 4,7 % van het bbp in 2023, een stijging van 0,5 procentpunt ten opzichte van 2022. Luxemburg financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. Luxemburg financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie, bijvoorbeeld op het gebied van openbaar vervoer, energie-efficiëntie en groene mobiliteit, alsook digitale overheidsdiensten, die gedeeltelijk worden gefinancierd via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(12) De belangrijkste prognoses in het stabiliteitsprogramma 2024 kunnen als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 2,0 % en in 2025 met 3,0 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een HICP-inflatie van 1,9 % in 2024 en 3,2 % in 2025. Het overheidstekort zal naar verwachting toenemen tot 1,2 % van het bbp in 2024 en stabiel blijven op 1,2 % van het bbp in 2025, en de overheidsschuldquote zal naar verwachting toenemen tot 26,5 % eind 2024 en 26,9 % eind 2025. Het overheidstekort zal na 2025 naar verwachting afnemen tot 0,9 % van het bbp in 2026,

---

13 Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bedraagt de potentiële-outputgroei op middellange termijn van Luxemburg in 2023, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, nominaal 5,6 %, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

14 De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Die koers heeft tot doel de economische impuls te beoordelen die voortvloeit uit het begrotingsbeleid, zowel dat wat nationaal als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) de potentiële groei op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven ongerekend de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (en exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen), maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugvorderbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

en stabiel blijven in 2027. Het overheidssaldo zal dus volgens de planning gedurende de looptijd van het programma onder de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp blijven. Na 2025 zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk stijgen tot 27,3 % in 2026 en stabiel blijven in 2027.

(13) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp in 2024 met 1,4 % en in 2025 met 2,3 % groeien, met een GICP-inflatie van 2,3 % in 2024 en 2,0 % in 2025.

(14) In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 1,7 % van het bbp in 2024 en een toename van de overheidsschuldquote tot 27,1 % eind 2024. De stijging van de tekortquote in 2024 is voornamelijk het gevolg van aanhoudend hoge uitgaven voor de beloning van overheidspersoneel en sociale uitkeringen als gevolg van de automatische indexering, en lagere inkomsten, voornamelijk als gevolg van discretionaire maatregelen zoals de opwaartse bijstelling van de schijven van de personenbelasting en het compenseren van ondernemingen voor de derde tranche van de loonindex van 2023 via een verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers in 2024. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting expansief zijn, met 0,4 % van het bbp.

(15) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,1 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover minder dan 0,1 % van het bbp in 2023. Met subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Luxemburg.

(16) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Luxemburg aanbevolen[15] een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[16] in 2024 te beperken tot 4,8 %. Bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun ontwerpbegrotingsplan voor 2024 werden de lidstaten verzocht er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie nemen de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven van Luxemburg in 2024 toe met 6,2 %, hetgeen meer is dan de aanbevolen maximale groei. Deze overschrijding van de aanbevolen maximale groei van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven komt overeen met 0,9 % van het bbp in 2024. Dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met wat de Raad heeft aanbevolen.

(17) Bovendien heeft de Raad Luxemburg aanbevolen om de van kracht zijnde noodsteunmaatregelen voor energie zo snel mogelijk in 2023 en 2024 af te bouwen en de daarmee gepaard gaande besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft verder aangegeven dat indien nieuwe energieprijsstijgingen

---

15 Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Luxemburg (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 145).

16 De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) cyclische werkloosheidsuitgaven, en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Luxemburg ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de netto begrotingskosten[17] van de steunmaatregelen voor energie naar verwachting 0,9 % van het bbp bedragen in 2023, 0,5 % in 2024 en 0,3 % in 2025. In het bijzonder blijven de maatregelen ter beperking van de stijging van de gas- en elektriciteitsprijzen en de subsidies om de verwarmingskosten te beheersen naar verwachting van kracht in 2024 en 2025[18].

(18) Indien de daarmee gepaard gaande besparingen worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen, zoals aanbevolen door de Raad, zouden deze prognoses een begrotingsaanpassing van 0,5 % van het bbp in 2024 impliceren, terwijl de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[19] een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,3 % van het bbp in dat jaar leveren. De verwachting is dat de noodsteunmaatregelen voor energie niet zo snel mogelijk zullen worden afgebouwd in 2023 en 2024. Dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met wat de Raad heeft aanbevolen. Bovendien zullen de ermee gepaard gaande besparingen naar verwachting niet volledig worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Ook dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met de aanbeveling van de Raad. De begrotingskosten van noodsteunmaatregelen voor energie ter bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2024 (0,4 % in 2023), waarvan minder dan 0,1 % van het bbp het prijssignaal behoudt om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen (0,3 % in 2023).

(19) Daarnaast heeft de Raad Luxemburg ook aanbevolen nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting licht afnemen tot 4,6 % van het bbp in 2024 (tegenover 4,7 % van het bbp in 2023). Dit is voornamelijk het gevolg van de vertraging bij de levering van een militaire satelliet, die nu naar verwachting in 2025 zal plaatsvinden. Gezien deze extra factor en gezien de verwachting dat de overheidsinvesteringsquote van Luxemburg stabiel en op een hoog niveau zal blijven gedurende de prognoseperiode van de voorjaarsprognoses van de Commissie, wordt geoordeeld dat de overheidsinvesteringen in 2024 in overeenstemming zullen zijn met de aanbeveling van de Raad. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen, met inbegrip van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stijgen tot 0,2 % van het bbp in 2024 (tegenover 0,1 % van het bbp in 2023).

---

17 Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, exclusief de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

18 Maatregelen die volgens Luxemburg tot eind 2024 van kracht blijven, worden in de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie in beginsel beschouwd als maatregelen die ook in 2025 begrotingsgevolgen zullen hebben.

19 Deze bijdrage wordt gemeten als de verandering in primaire overheidsuitgaven, ongerekend: i) incrementele begrotingsgevolgen van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) eenmalige kosten, iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven, en iv) uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de gemiddelde potentiële nominale bbp-groei op middellange termijn (tien jaar), uitgedrukt als een verhouding tot het nominale bbp.

(20) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen en de aanname van ongewijzigd begrotingsbeleid, wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 1,9 % van het bbp in 2025. De overheidsschuldquote zou tegen eind 2025 stijgen tot 28,5 %. De stijging van de tekortquote in 2025 is voornamelijk het gevolg van hogere uitgaven voor de beloning van overheidspersoneel, sociale uitkeringen en overheidsinvesteringen.

(21) Door de verwachte demografische verschuiving naar een vergrijzende bevolking in combinatie met een afname van de nettomigratie zullen de pensioenuitgaven van de overheid de komende decennia waarschijnlijk aanzienlijk stijgen. Verwacht wordt dat in de tweede helft van dit decennium de pensioenuitgaven de inkomsten uit bijdragen gaan overtreffen en dat dit tekort daarna geleidelijk zal toenemen. Deze onbalans kan grotendeels worden toegeschreven aan een toenemend aantal gepensioneerden per werknemer, als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, wat leidt tot een grotere grijze druk. Volgens het vergrijzingsverslag 2024 van de Commissie wordt verwacht dat de reserves die er zijn om het financiële evenwicht van het pensioenstelsel te beschermen, tegen het begin van de jaren 2040 tot onder de in de nationale wetgeving vastgestelde drempel zullen dalen als er geen beleidsaanpassingen komen. Volgens prognoses zijn deze reserves vervolgens binnen 5 of 6 jaar nadat deze drempel wordt bereikt al uitgeput. Op langere termijn zal de stijging van de pensioenuitgaven naar verwachting verdubbelen tot ongeveer 17 % van het bbp in 2070, mogelijk het hoogste percentage binnen de EU. Dit zou de financiële houdbaarheid van het Luxemburgse pensioenstelsel in gevaar brengen en de overheidsschuld doen toenemen. Maatregelen om een langer beroepsleven en een hogere participatiegraad voor oudere werknemers te stimuleren, zouden helpen om dit probleem op te lossen en de economische groei ondersteunen.

(22) In het decennium vóór de recente energieschok bleef de groei van het aanbod op de woningmarkt achter bij de snelle bevolkingsgroei en de toename van hypotheekleningen. Voornamelijk vanwege het vasthouden van gronden zit er weinig beweging in het woningaanbod. Dit heeft geleid tot een aanzienlijk woningtekort, stijgende kosten en risico’s op het gebied van overwaardering en verminderde betaalbaarheid — problemen die kwetsbare bevolkingsgroepen onevenredig treffen en die de aantrekkelijkheid van Luxemburg voor zowel werknemers als bedrijven kunnen aantasten. In 2023 kende de huizenmarkt een scherpe neergang als gevolg van de vertragende effecten van de hogere energieprijzen en de monetaire verkrapping, die het consumentenvertrouwen hebben aangetast. De daaropvolgende daling van het woning- en grondaanbod tot een recorddieptepunt heeft de prijscorrecties die nodig waren belemmerd en heeft geleid tot een duidelijke afname van de bouwactiviteit. Langdurige inspanningen om de marktprijzen te stabiliseren zijn niet geslaagd, deels omdat het belastingstelsel meer inkomsten genereert uit de verkoop en aankoop van onroerend goed dan uit het bezit van vastgoed, wat bijdraagt tot de starre prijzen en cyclische stijgingen. Hoewel recente begrotingsmaatregelen de financiële druk in huishoudens en de bouwsector hebben verlicht, hebben subsidies voor eigenwoningbezit de huizenprijzen exclusief belastingen juist opgedreven, wat voornamelijk ten goede kwam aan rijke eigenaren en investeerders.

(23) Luxemburg is een kleine en open economie met een grote internationale financiële sector, waar veel multinationale groepen in het kader van hun bedrijfsactiviteiten grote geldstromen doorheen sluizen. Een aanzienlijk deel van deze activiteiten vindt echter plaats tussen verschillende entiteiten binnen dezelfde multinationale groepen. Zij kunnen misbruik maken van mazen in het Luxemburgse belastingstelsel die het

belastbaar inkomen verlagen. Er blijft bezorgdheid bestaan over maatregelen die een te eng toepassingsgebied hebben, wat mogelijk maakt dat er lage of geen bronbelasting wordt geheven op uitgaande betalingen van interesten en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties[20]. De pijler 2-richtlijn is op 1 januari 2024 in Luxemburg in werking getreden en daarbij is een minimaal effectief vennootschapsbelastingtarief van 15 % ingevoerd voor multinationals die in het land actief zijn. Gezien het toepassingsgebied van de richtlijn zal de kwestie van uitgaande betalingen naar verwachting slechts gedeeltelijk worden aangepakt, aangezien zij beperkt is tot grote multinationale ondernemingen en bepaalde sectoren ervan zijn uitgesloten.

(24) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Luxemburg op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het plan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk zodra dat is goedgekeurd. Om de toezeggingen in het plan uiterlijk in augustus 2026 na te komen, moet Luxemburg doorgaan met de doorvoering van hervormingen en investeringen. De systematische betrokkenheid van lokale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk om te zorgen voor een breed draagvlak voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(25) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet Luxemburg overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024 en met zijn nationale energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen financiering door de EU. Luxemburg heeft enige vooruitgang geboekt bij de toepassing van de cohesiebeleidsprogramma's en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven knelpunten bestaan. In Luxemburg zijn er ook nog steeds aanzienlijke sociaal-economische verschillen tussen de steden, kleinere plaatsen, buitenwijken en niet-stedelijke gebieden. Het is belangrijk de uitvoering van het cohesiebeleid te versnellen en de in de programma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Het is met name belangrijk dat investeringen in verband met de groene en de digitale transitie snel worden doorgevoerd. Investeren in vaardigheden om loopbaanwisselingen en beroepsmobiliteit te vergemakkelijken in overeenstemming met de behoeften van de arbeidsmarkt, met bijzondere aandacht voor oudere werknemers en laaggeschoolden en voor de activering en sociale integratie van kwetsbare personen, met name mensen met een migratieachtergrond, blijft een prioriteit. Ook de uitvoering van de Europese kindergarantie blijft belangrijk, met name wat betreft de integratie van kansarme leerlingen door middel van onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit. Luxemburg zou ook gebruik kunnen maken van het initiatief voor het platform voor strategische technologieën voor Europa om industriële transformatie te ondersteunen, met name

[20] Laag- of niet-belastende jurisdicties buiten de landen die op de Unielijst van niet-coöperatieve jurisdicties staan.

door te investeren in strategische waardeketens zoals de nettonulindustrie, het koolstofvrij maken van energie-intensieve industrieën en digitale innovatie.

(26) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen aan bod komen, staat Luxemburg voor een aantal extra uitdagingen in verband met zwakke punten in het onderwijsstelsel die de ongelijkheid vergroten en vraagstukken in verband met bedrijfsinvesteringen in onder meer O&O, het energiebeleid en de groene transitie, waaronder potentiële belemmeringen voor de transitie weg van fossiele brandstoffen en problemen met het vervoersnetwerk.

(27) De basisvaardigheden en algemene prestaties van de leerlingen hangen grotendeels af van hun sociaaleconomische en taalachtergrond. Het gemiddelde niveau van belangrijke kennis en vaardigheden op 15-jarige leeftijd ligt in Luxemburg aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde, uitgaande van de metingen van het Programme for International Student Assessment (PISA) in het meest recente onderzoek van 2018 dat Luxemburg besloeg. De kloof tussen bevoorrechte en kansarme leerlingen is in Luxemburg groter dan in enig ander EU-land. Het onderwijssysteem biedt niet alle leerlingen de basisvaardigheden die nodig zijn om te voldoen aan de behoeften op de arbeidsmarkt in het land. Uit de nationale competentietests blijkt dat leerlingen aan het begin van hun schoolloopbaan de essentiële basisvaardigheden hebben om te beginnen met leren lezen en schrijven, ook al zijn die basisvaardigheden in verschillende mate ontwikkeld. Tegen de tijd dat zij het derde jaar van de basisschool bereiken en rond de acht jaar oud zijn, is dat verschil in vaardigheden echter toegenomen. De prestaties op het gebied van Duits leesbegrip en wiskunde zijn merkbaar achteruitgegaan, en dan gaat het met name om de prestaties van leerlingen met een kansarme achtergrond of van leerlingen van wie de eerste taal noch Duits noch Luxemburgs is. De groene transitie brengt structurele veranderingen voor de arbeidsmarkt met zich mee. In dit verband is er een toename te zien van de bij- en omscholing in krimpende en transformerende sectoren, maar is er nog steeds een risico op discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden.

(28) Het percentage dat aan opleidingen heeft deelgenomen in de afgelopen 12 maanden ligt boven het EU-gemiddelde (50 % tegenover 46,6 %), maar er blijven grote verschillen tussen groepen bestaan. Veel werklozen volgen opleidingen, maar dat geldt minder voor mensen met een laag vaardigheidsniveau (24,2 %) en voor oudere werknemers (32,5 %). Uit sectorale studies van beroepen en vaardigheden, uitgevoerd door de openbare dienst voor arbeidsvoorziening in samenwerking met de bedrijfsfederatie (*Union des entreprises luxembourgeoises*), blijkt dat er in alle sectoren steeds meer vraag is naar vaardigheden op alle gebieden, en met name interdisciplinaire vaardigheden (gedragsvaardigheden, digitale vaardigheden, managementvaardigheden, taalvaardigheden enz.) en aanpassingsvermogen. Hoewel de OESO bevestigde dat Luxemburg in 2023 op het gebied van vaardigheden goed heeft gepresteerd, wees zij ook op grote uitdagingen zoals talenttekorten, lage deelname aan volwasseneneducatie onder de meest achtergestelde groepen en het gebrek aan betrouwbare gegevens over de behoeften aan vaardigheden. Ondanks talrijke initiatieven die de afgelopen jaren zijn ontplooid om beroepsopleidingen voor werkzoekenden te bevorderen, de uitdagingen van de digitalisering het hoofd te bieden en beter toegerust te zijn op toekomstige vaardigheidsbehoeften, zijn er nog steeds doeltreffende oplossingen nodig om de toegang tot een leven lang leren voor minder geschoolde en oudere werknemers te verbeteren.

(29) De arbeidsproductiviteit in Luxemburg blijft een van de hoogste in de EU. Sinds de wereldwijde financiële crisis is die echter sterk gedaald, en dit is de laatste tijd

versneld. Al tientallen jaren is het niveau van bedrijfsinvesteringen een van de laagste in de EU, met name op het gebied van O&O. De traditioneel lage investeringsniveaus, die worden gerechtvaardigd door de verminderde behoeften van de Luxemburgse dienstengerichte economie, kunnen niet langer volstaan in het licht van de nieuwe uitdagingen van de groene en de digitale transitie die nog bovenop de bestaande komen. Het tekort aan arbeidskrachten vormt een belangrijk obstakel voor investeringen en dit probleem zou kunnen verergeren als gevolg van de hoge huizenprijzen, grote afstanden tussen woning en werkplek en verkeerscongestie, die Luxemburg als werkplek minder aantrekkelijk maken. De drie loonindexeringen als gevolg van de hoge inflatie in 2023 — de eerste keer dat dit is gebeurd — hebben het concurrentievermogen van bedrijven in verschillende sectoren uitgehold, met de grootste impact voor de niet-financiële bedrijfssectoren en met name de minder productieve sectoren. Als deze trend aanhoudt, zou dit een belemmering kunnen vormen voor greenfieldinvesteringen en bedrijven die zich in Luxemburg willen vestigen, mogelijk op andere gedachten kunnen brengen.

(30) De overheidssteun voor bedrijfsinnovatie in Luxemburg is momenteel beperkt in vergelijking met andere landen, die vaak indirecte steun verlenen in de vorm van belastingkredieten voor O&O. De regering besteedt momenteel 25 % van haar O&O-budget aan specifieke projecten, waarbij in sommige gevallen particuliere partners betrokken zijn, terwijl de meerderheid (75 %) naar instellingen gaat. O&O door bedrijven kan rekenen op een relatief klein deel van de financiering van de overheid, namelijk 6 %. Om innovatie doeltreffender te ondersteunen, zou Luxemburg kunnen overwegen zijn financieringsmodel te versterken door meer samenwerkingsprojecten met de particuliere sector erin op te nemen. Door rechtstreeks te investeren in door het bedrijfsleven aangestuurde innovatie kan het land particuliere O&O-inspanningen stimuleren en zijn totale productiviteit verhogen.

(31) Het behoud van de rol van Luxemburg als belangrijk mondiaal financieel centrum en tegelijkertijd zorgen voor een robuuste binnenlandse economie vormt een grote uitdaging. De financiële sector, die goed is voor bijna een derde van het bbp, heeft veel baat gehad bij internationale integratie. De toegevoegde waarde per werknemer in de sector is tussen 2021 en 2023 echter met 15 % gedaald, een daling die sinds 2007 is verdubbeld, waardoor het erop lijkt dat de voordelen van die wereldwijde participatie teruglopen. Nu de productiviteit afneemt, zou diversificatie de kwetsbaarheid voor verschuivingen in de mondiale handel en de financiële wereld kunnen helpen verminderen. Bovendien zit er nu een afstand van 30 % tussen het bbp en het nationale inkomen, een verschil dat sinds de wereldwijde financiële crisis is toegenomen. Het stimuleren van investeringen in lokale hoogwaardige O&O-projecten kan de kloof tussen het bbp en het bni verkleinen en de nationale welvaart en het eigen vermogen ten goede komen.

(32) Het energiesysteem in Luxemburg wordt gekenmerkt door zijn sterke afhankelijkheid van invoer en van fossiele brandstoffen (77 % van de energiemix in 2022). Het land is een grote netto importeur van energie. Het is bijna volledig afhankelijk van de invoer van primaire energie, met een afhankelijkheidsratio van 91 % in 2022. De totale geïnstalleerde capaciteit voor de productie van hernieuwbare energie bedroeg in 2023 782 MW, een stijging van 13,5 % ten opzichte van 2022. Het aandeel hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van energie behoort echter nog steeds tot de laagste in de EU.

(33) Luxemburg heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de verwezenlijking van de EU-doelstellingen voor energie-efficiëntie voor 2030, hoewel de meeste regelingen nog

steeds gebaseerd zijn op subsidies en het gebruik van financiële instrumenten nog steeds zeer beperkt is, met name wat betreft bedrijven en de industrie. De beste resultaten zijn er in de dienstensector, maar de woningsector loopt nog achter: daar is het eindenergieverbruik sinds 2015 stabiel gebleven. Om de Luxemburgse energiedoelstellingen voor 2030 te bereiken (25 % van de energie uit hernieuwbare bronnen halen en het eindverbruik van energie met 40 % tot 44 % verminderen in vergelijking met 2007) zal de ambitie om de broeikasgasemissies te verminderen en het gebruik van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te verhogen, verder moeten worden opgeschroefd. Tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in voor de groene transitie cruciale sectoren en beroepen, waaronder de productie, de inzet en het onderhoud van nettonultechnologieën, zorgen voor knelpunten bij de overgang naar een nettonuleconomie. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten die maatregelen toegankelijk zijn, met name voor personen en in de sectoren waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn.

(34) Congestie van het wegverkeer drukt op de economie en op de duurzaamheid van het milieu. Het wegvervoer blijft de grootste bijdrage leveren aan de uitstoot van broeikasgassen in Luxemburg en blijft van cruciaal belang voor het koolstofvrij maken van de economie. De transitie naar duurzaam vervoer vordert in Luxemburg en het aandeel lichte elektrische voertuigen is hoger dan het EU-gemiddelde. Er zijn echter verdere investeringen nodig om het aandeel van het passagiers- en goederenvervoer per spoor te vergroten, aangezien 86 % van het passagiers- en goederenvervoer nu over de weg gaat; grensregio's zijn daarbij een aandachtspunt voor verbetering van de grensoverschrijdende connectiviteit.

(35) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2024 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Luxemburg dragen de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede, derde en vierde aanbeveling voor de eurozone,

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2024 en 2025 de volgende actie onderneemt:

1. het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn tijdig in te dienen; de noodsteunmaatregelen voor energie af te bouwen voor het stookseizoen 2024/2025; de houdbaarheid van het pensioensysteem op lange termijn aan te pakken, in het bijzonder door mogelijkheden voor vervroegde uittreding te beperken en door de participatiegraad van oudere werknemers te verhogen; vaart te zetten achter de invoering van uitgebreid beleid op het gebied van landgebruik en een hervorming van de onroerendgoedbelasting en prioriteit te geven aan het ontwikkelen van grootschalige districtsprojecten op grond die eigendom is van de overheid; meer actie te ondernemen om agressieve fiscale planning doeltreffend aan te pakken, met name door toereikende belastingheffing op uitgaande betalingen van interesten en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties;

2. verder te gaan met de snelle en doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, waaronder het REPowerEU-hoofdstuk zodra dat is goedgekeurd, en ervoor te zorgen dat de hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 worden voltooid; de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's te versnellen; in het kader van de tussentijdse evaluatie gericht te blijven op de overeengekomen prioriteiten en rekening te houden met de mogelijkheden die het platform voor

strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren;

3. de prestaties van het schoolonderwijs te verbeteren en kansengelijkheid daarin te bevorderen, onder meer door het onderwijs aan te passen aan de behoeften van kansarme leerlingen en leerlingen met verschillende taalachtergronden; tekorten aan arbeidskrachten en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken, met name wat betreft de groene transitie;

4. het concurrentievermogen te stimuleren door bedrijfsinvesteringen en greenfieldinvesteringen te ondersteunen, met name voor O&O-intensieve activiteiten; de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen door te investeren in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie; de elektrificatie van het openbaar vervoer verder te bevorderen en te investeren in netwerken en infrastructuur voor openbaar vervoer.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter