EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Luxemburgs ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

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

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Luxemburgs ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97[1], särskilt artikel 3.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[2], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av EU. I enlighet med europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar den till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom EU och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

(2) REPowerEU-förordningen[3] antogs den 27 februari 2023 och målet är att fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och

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

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och

diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar.

(3) Den 16 mars 2023 offentliggjorde kommissionen meddelandet EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030[4] för att ge underlag för politiska beslut och skapa ramvillkor för ökad tillväxt. I meddelandet fastställs nio ömsesidigt förstärkande faktorer som bidrar till ökad konkurrenskraft. Bland dessa faktorer är tillgång till privat kapital, forskning och innovation, utbildning och kompetens samt den inre marknaden de främsta politiska prioriteringarna för reformer och investeringar, för att ta itu med aktuella produktivitetsutmaningar och bygga upp långsiktig konkurrenskraft i EU och dess medlemsstater. Den 14 februari 2024 följde kommissionen upp detta meddelande med årsrapporten om den inre marknaden och konkurrenskraften[5]. Rapporten redogör för styrkorna och utmaningarna när det gäller konkurrenskraften på EU:s inre marknad, och följer den årliga utvecklingen utifrån de nio identifierade faktorer som påverkar konkurrenskraften.

(4) Den 21 november 2023 antog kommissionen 2024 års årliga översikt över hållbar tillväxt[6], vilket utgjorde starten för 2024 års omgång av den europeiska planeringsterminen. Den 22 mars 2024 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 21 november 2023 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även 2024 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Luxemburg inte är en av de medlemsstater som kan påverkas eller riskerar att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 12 april 2024, liksom förslaget till 2024 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 11 mars 2024. Den 18 april 2024 antog kommissionen ett yttrande om Luxemburgs utkast till budgetplan för 2024.

(5) Den 30 april 2024 trädde EU:s nya ram för ekonomisk styrning i kraft. Ramen omfattar Europaparlamentets och rådets nya förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. Den innehåller också den ändrade förordningen (EG) nr 1467/97 om tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och det ändrade direktivet 2011/85/EU om medlemsstaternas budgetramverk[7]. Målen för den nya ramen är en hållbar offentlig skuldsättning och en hållbar och inkluderande tillväxt genom en gradvis konsolidering av de offentliga finanserna samt reformer och investeringar. Ramen främjar nationellt egenansvar och har ett större fokus på ett medelfristigt perspektiv, i kombination med en effektivare och mer enhetlig övervakning. Varje medlemsstat ska lämna in en nationell

---

om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 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.

7 Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) och rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen. De nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och omfattar en planeringshorisont på fyra eller fem år, beroende på valperiodens längd i medlemsstaten. Nettoutgiftsbanan[8] i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna bör uppfylla kraven i förordning (EU) 2024/1263, inklusive kraven på att den offentliga bruttoskulden förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana senast i slutet av anpassningsperioden, eller att den ska ligga kvar på en sund nivå under 60 % av BNP, och på att få ned och/eller hålla underskottet i de offentliga finanserna under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordning (EU) 2024/1263 får anpassningsperioden förlängas med högst tre år. För att stödja utarbetandet av dessa planer kommer kommissionen den [21 juni] 2024 att ge medlemsstaterna vägledning om innehållet i planerna och de efterföljande årliga lägesrapporter som de kommer att behöva lämna in och kommer, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) 2024/1263, att översända teknisk vägledning om de finanspolitiska anpassningarna till dem (referensbanor och teknisk information, i tillämpliga fall). Medlemsstaterna bör lämna in sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer senast den 20 september 2024, såvida inte medlemsstaten och kommissionen enas om att förlänga tidsfristen med en rimlig tidsperiod. Medlemsstaterna bör säkerställa att deras nationella parlament involveras och att oberoende finanspolitiska institutioner, arbetsmarknadens parter och andra nationella berörda parter konsulteras, i lämplig utsträckning.

(6) Europeiska planeringsterminen 2024 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020, 2022 och 2023 är dessutom relevanta även för återhämtnings- och resiliensplaner i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

(7) Den 30 april 2021 lämnade Luxemburg in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt beslut om godkännande av bedömningen av planen för återhämtning och resiliens för Luxemburg[9], som ändrades den 17 januari 2023 efter artikel 18.2 i förordning (EU) 2021/241 för att uppdatera det högsta ekonomiska

---

8 Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Nettoutgifter innebär offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning och vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

9 Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Luxemburgs återhämtnings- och resiliensplan (10155/2021).

bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd[10]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Luxemburg på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(8) Den 26 april 2024 lämnade Luxemburg in sitt nationella reformprogram för 2024 och den 25 april 2024 sitt stabilitets- och tillväxtprogram för 2024, i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 återspeglar 2024 års nationella reformprogram också Luxemburgs halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen.

(9) Den 19 juni 2024 offentliggjorde kommissionen 2024 års landsrapport för Luxemburg[11]. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Luxemburg hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2023, och en utvärdering av landets genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten behandlades också Luxemburgs framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

(10) På grundval av uppgifter som validerats av Eurostat[12] ökade Luxemburgs underskott i de offentliga finanserna från 0,3 % av BNP 2022 till 1,3 % 2023, medan den offentliga bruttoskulden steg från 24,7 % av BNP i slutet av 2022 till 25,7 % i slutet av 2023.

(11) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet Luxemburg att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken[13], med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Luxemburg rekommenderades att stå redo att anpassa de löpande utgifterna efter hur situationen utvecklas. Luxemburg rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen[14]

---

10 Rådets genomförandebeslut av den 17 januari 2023 om ändring av rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Luxemburgs återhämtnings- och resiliensplan (16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostats euroindikatorer, 22.4.2024.

13 På grundval av kommissionens vårprognos 2024 beräknas Luxemburgs potentiella produktionstillväxt på medellång sikt 2023, som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, till 5,6 % i nominella termer, baserat på den genomsnittliga tioåriga reala potentiella tillväxttakten och BNP-deflatorn 2023.

14 Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen av den offentliga sektorns underliggande finanser. Den syftar till att bedöma den ekonomiska impulsen från finanspolitiken, både den som finansieras nationellt och den som finansieras genom EU:s budget. Den finanspolitiska inriktningen mäts som skillnaden mellan i) den potentiella tillväxten på medellång sikt och ii) förändringen i primära utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan (utan att beakta

2023 expansiv, med 3,2 % av BNP, mot bakgrund av den höga inflationen. Ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 gav ett expansivt bidrag på 2,7 % av BNP. Den expansiva tillväxten i nationellt finansierade primära nettoutgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) berodde på oriktade krisstödsåtgärder på energiområdet, permanenta ökningar av löner och sociala förmåner i den offentliga sektorn, högre offentliga investeringar och sänkningen av mervärdesskattesatserna med en procentenhet 2023. Sammanfattningsvis var 2023 års ökning av nationellt finansierade primära löpande utgifter inte i linje med rådets rekommendation. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel uppgick till 0,1 % av BNP 2023. Nationellt finansierade investeringar uppgick till 4,7 % av BNP 2023, vilket motsvarar en ökning med 0,5 procentenheter jämfört med 2022. Luxemburg finansierade ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel. Luxemburg finansierade offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen, såsom kollektivtrafik, energieffektivitet och grön mobilitet samt digitala offentliga tjänster, som delvis finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder.

(12) De viktigaste prognoserna i stabilitetsprogrammet för 2024 kan sammanfattas på följande sätt: Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna förutspår en real tillväxt i BNP med 2,0 % 2024 och med 3,0 % 2025, medan HIKP-inflationen beräknas uppgå till 1,9 % 2024 och 3,2 % 2025. Det offentliga underskottet förväntas öka till 1,2 % av BNP 2024 och uppgå till 1,2 % av BNP 2025, medan den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 26,5 % före utgången av 2024 och 26,9 % före utgången av 2025. Efter 2025 beräknas det offentliga underskottet minska gradvis till 0,9 % av BNP 2026 och förbli stabilt 2027. Saldot i de offentliga finanserna planeras därför ligga kvar under referensvärdet för underskottet på 3 % av BNP under programperioden. Efter 2025 beräknas i sin tur den offentliga skuldkvoten gradvis öka till 27,3 % 2026 och ligga kvar på samma nivå 2027.

(13) I kommissionens vårprognos 2024 beräknas BNP i fasta priser öka med 1,4 % 2024 och 2,3 % 2025 och HIKP-inflationen ligga på 2,3 % 2024 och 2,0 % 2025.

(14) Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas ett underskott i de offentliga finanserna på 1,7 % av BNP för 2024 medan den offentliga skuldkvoten beräknas öka till 27,1 % före utgången av 2024. Ökningen av underskottskvoten 2024 återspeglar främst de fortsatt höga utgifterna för ersättningar till offentliganställda och sociala förmåner på grund av den automatiska indexeringen och lägre intäkter, främst till följd av diskretionära åtgärder, t.ex. uppjustering av inkomstskatteskikten och kompensation till företag för den tredje tranchen av löneindex 2023 genom en sänkning av arbetsgivaravgifterna 2024. Enligt kommissionens beräkningar väntas den finanspolitiska inriktningen bli expansiv med 0,4 % av BNP 2024.

(15) Utgifter på 0,1 % av BNP förväntas finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens 2024, jämfört med mindre än 0,1 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024. Utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra

---

tillfälliga covid-19-relaterade krisåtgärder) och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel.

kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Luxemburgs offentliga saldo och skuldsättning.

(16) Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet Luxemburg[15] att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter[16] under 2024 till högst 4,8 %. När medlemsstaterna genomförde sina budgetar för 2023 och utarbetade sina utkast till budgetplaner för 2024 uppmanades de att ta hänsyn till att kommissionen skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på grundval av utfallsdata för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Luxemburgs nationellt finansierade primära nettoutgifter öka med 6,8 % under 2024, vilket är mer än den rekommenderade maximala ökningstakten. Detta utgiftsöverskridande i förhållande till den maximala ökningstakt för nationellt finansierade primära nettoutgifter som rekommenderats motsvarar 0,9 % av BNP 2024. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation.

(17) Rådet rekommenderade vidare Luxemburg att vidta åtgärder för att avveckla krisstödsåtgärderna på energiområdet och att använda de besparingar som görs till följd av detta för att minska det offentliga underskottet så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet angav dessutom att om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör Luxemburg säkerställa att de är inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag, att de ryms inom budgeten och att de inte påverkar incitamenten till energibesparingar. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas nettobudgetkostnaden[17] för stödåtgärderna på energiområdet uppgå till 0,9 % av BNP år 2023 och väntas uppgå till 0,5 % år 2024 och 0,3 % år 2025. I synnerhet antas åtgärderna för att begränsa ökningen av gas- och elpriserna och subventionerna för att begränsa uppvärmningskostnaderna finnas kvar 2024 och 2025[18].

(18) Om de besparingar som görs till följd av detta används för att minska det offentliga underskottet på det sätt som rådet rekommenderat innebär detta en finanspolitisk anpassning på 0,5 % av BNP år 2024, medan nationellt finansierade primära nettoutgifter[19] ger ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,3 % av BNP det året. Krisstödsåtgärderna på energiområdet förväntas inte vara avvecklade så snart som möjligt under 2023 och 2024. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation. Dessutom beräknas inte de besparingar som görs till följd av detta att användas i sin helhet för att minska det offentliga underskottet. Detta riskerar också att inte överensstämma med rådets rekommendation. Budgetkostnaden för de krisstödsåtgärder på energiområdet som är inriktade på att skydda sårbara hushåll och

---

15 Rådets rekommendation av den 14 juli 2023 om Luxemburgs nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2023, EUT C 312, 1.9.2023, s. 145.

16 Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter efter avdrag för i) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) ränteutgifter, iii) utgifter för konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter och iv) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

17 Siffran anger den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inklusive inkomster och utgifter och, i tillämpliga fall, exklusive intäkter från skatter på energileverantörers oförutsedda vinster.

18 Åtgärder som enligt Luxemburg fortsätter att gälla fram till slutet av 2024 antas i kommissionens vårprognos 2024 i princip ha en budgeteffekt även 2025.

19 Detta bidrag mäts som förändringen i offentliga primära utgifter, efter avdrag för i) den stegvis ökande effekten av diskretionära inkomståtgärder på budgeten, ii) engångsutgifter, iii) konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter samt iv) utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella tillväxten i BNP i löpande priser på medellång sikt (tio år), uttryckt i procent av BNP i löpande priser.

företag beräknas uppgå till 0,1 % av BNP år 2024 (0,4 % 2023) varav mindre än 0,1 % av BNP bevarar prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten (0,3 % 2023).

(19) Rådet rekommenderade vidare Luxemburg att upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel för att i synnerhet främja den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer nationellt finansierade offentliga investeringar att minska marginellt till 4,6 % av BNP under 2024 (från 4,7 % av BNP 2023). Detta beror främst på förseningen av en militär satellitleverans, som nu förväntas äga rum 2025. Med hänsyn till denna ytterligare faktor och med tanke på att Luxemburgs offentliga investeringar i förhållande till BNP förväntas förbli stabila och på en hög nivå under prognosperioden i kommissionens vårprognos bedöms de offentliga investeringarna 2024 vara förenliga med rådets rekommendation. Offentliga utgifter som finansieras med inkomster i form av EU-medel – däribland bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens – förväntas under 2024 att öka till 0,2 % av BNP (från 0,1 % av BNP år 2023).

(20) Baserat på de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen och på antaganden om en oförändrad politik förutses i kommissionens vårprognos 2024 ett offentligt underskott på 1,9 % av BNP 2025. Den offentliga skuldkvoten väntas öka till 28,5 % i slutet av 2025. Ökningen av underskottskvoten 2025 beror främst på högre utgifter för ersättningar till offentliganställda, sociala förmåner och offentliga investeringar.

(21) Den beräknade demografiska förändringen mot en åldrande befolkning, i kombination med en minskning av nettomigrationen, väntas leda till en betydande ökning av de statliga pensionsutgifterna under de kommande decennierna. Pensionsutgifterna beräknas överstiga avgiftsinkomsterna under andra hälften av detta årtionde och därefter kommer underskottet gradvis att öka. Denna obalans kan till stor del tillskrivas ett ökande antal pensionärer per arbetstagare, vilket är en följd av en åldrande befolkning och leder till en högre demografisk försörjningskvot för äldre. I kommissionens rapport om åldrande 2024 beräknas den reserv som avsatts för att skydda pensionssystemets finansiella balans senast i början av 2040-talet sjunka under den tröskel som föreskrivs i nationell rätt. Prognoser tyder på att när denna tröskel har uppnåtts kommer reserven att vara tömd inom fem eller sex år. På längre sikt förväntas ökningen av pensionsutgifterna fördubblas och uppgå till omkring 17 % av BNP 2070 – potentiellt den högsta andelen inom EU. Detta skulle äventyra den finansiella hållbarheten i Luxemburgs pensionssystem, samtidigt som den offentliga skulden ökar. Åtgärder för att främja ett längre arbetsliv och ett högre deltagande bland äldre arbetstagare skulle bidra till att hantera denna fråga och stödja ekonomisk tillväxt.

(22) Den snabba befolkningstillväxten och ökningen av hypoteksutlåning översteg utbudsökningen på bostadsmarknaden under årtiondet före den senaste energichocken. Att bostadsutbudet är så trögrörligt beror främst på markhållningspraxis. Detta har lett till en betydande bostadsbrist, stigande kostnader och risker för övervärderingar på marknaden och minskad tillgång på bostäder till överkomliga priser – frågor som på ett oproportionellt sätt påverkar utsatta befolkningsgrupper och som också kan påverka Luxemburgs attraktionskraft för både arbetstagare och företag. Under 2023 drabbades bostadsmarknaden av en kraftig nedgång på grund av de eftersläpande effekterna av högre energipriser och penningpolitisk åtstramning, vilket urholkade konsumenternas förtroende. Den efterföljande minskningen av nya bostäder och markutbud, som nått rekordlåga nivåer, har hindrat nödvändiga priskorrigeringar och lett till en markant

minskning av byggnadsverksamheten. De långvariga ansträngningarna för att stabilisera marknadspriserna har inte lyckats, delvis på grund av att skattesystemet ger större intäkter från köp och försäljning av fastigheter än från fastighetsägande, vilket bidrar till prisinflexibilitet och konjunkturberoende ökningar. Även om de senaste finanspolitiska åtgärderna har minskat hushållens och byggnadsindustrins ekonomiska påfrestningar har subventionerna för bostadsägande lett till högre priser på bostäder före skatt, vilket främst gynnat förmögna ägare och investerare.

(23) Luxemburg är en liten och öppen ekonomi med en stor internationell finanssektor, där många multinationella koncerner slussar stora finansiella flöden in och ut som en del av sin affärsverksamhet. En betydande del av denna verksamhet äger dock rum mellan enheter inom multinationella koncerner. De kan ha möjlighet att utnyttja kryphål i Luxemburgs skattesystem som minskar de beskattningsbara inkomsterna. Oron kvarstår för åtgärder som är för snäva i sin omfattning, vilket möjliggör låga eller inga källskatter på räntor och royaltybetalningar till låg- och nollskattejurisdiktioner[20]. Direktivet om en global minimiskattenivå trädde i kraft den 1 januari 2024 i Luxemburg och införde en lägsta effektiv bolagsskattesats på 15 % för multinationella företag som är verksamma i landet. På grund av direktivets tillämpningsområde förväntas det endast delvis ta itu med frågan om utgående betalningar, eftersom det är begränsat till stora multinationella företag och utesluter vissa sektorer.

(24) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att snabbt gå vidare med ett effektivt genomförande av planen, inbegripet REPowerEU-kapitlet när det antagits, för att stärka Luxemburgs konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. För att fullgöra åtagandena i planen senast i augusti 2026 är det viktigt att Luxemburg fortsätter att genomföra reformer och investeringar. Att lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, civilsamhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett egenansvar för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen.

(25) Som en del av halvtidsöversynen av sammanhållningsfonderna ska Luxemburg i enlighet med artikel 18 i förordning 2021/1060 se över varje program senast i mars 2025, med beaktande av bland annat de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2024, samt dess nationella energi- och klimatplan. Denna översyn utgör grunden för den slutliga tilldelningen av de EU-medel som ingår i varje program. Luxemburg har visserligen gjort vissa framsteg i genomförandet av sammanhållningspolitiska program och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men utmaningar kvarstår. Luxemburg fortsätter också att uppvisa betydande socioekonomiska skillnader mellan städer, förorter och områden utanför städerna. Det är viktigt att påskynda genomförandet av sammanhållningspolitiken, och de prioriteringar som överenskommits i programmen är fortfarande relevanta. Det är särskilt viktigt att snabbt genomföra investeringar som rör den gröna och den digitala omställningen. Investeringar i kompetens för att underlätta övergångar på

[20] Låg- eller nollskattejurisdiktioner utöver de länder som ingår i unionens förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner.

arbetsmarknaden och yrkesmässig rörlighet i linje med arbetsmarknadens behov, med särskilt fokus på äldre arbetstagare och personer med låga kvalifikationer samt aktivering och social integration av utsatta personer, särskilt personer med migrantbakgrund, förblir en prioriterad fråga. Genomförandet av den europeiska barngarantin, särskilt integreringen av elever som har sämre förutsättningar genom utbildning av god kvalitet, är fortfarande viktigt. Luxemburg skulle också kunna använda den europeiska plattformen för strategisk teknik för att stödja industriell omvandling, särskilt genom att investera i strategiska värdekedjor såsom nettonollindustrin, utfasningen av fossila bränslen från energiintensiva industrier och digital innovation.

(26) Utöver de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i planen för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder står Luxemburg inför flera ytterligare utmaningar med koppling till svagheter i utbildningssystemet som bidrar till ojämlikhet och problem med företagsinvesteringar, däribland FoU, energipolitiken och den gröna omställningen, inbegripet potentiella hinder för övergången från fossila bränslen och problem med transportnätet.

(27) Elevernas grundläggande färdigheter och allmänna prestation beror i hög grad på deras socioekonomiska och språkliga bakgrund. De genomsnittliga viktiga kunskaps- och kompetensnivåerna vid 15 års ålder, mätta enligt programmet för internationell utvärdering av elevprestationer (*Pisa*) i 2018 års undersökning som Luxemburg deltog i, är markant lägre än EU-genomsnittet. Klyftan mellan gynnade och mindre gynnade elever är större i Luxemburg än i något annat EU-land. Utbildningssystemet utrustar inte alla elever med de nödvändiga grundläggande färdigheter de behöver för att tillgodose behoven på landets arbetsmarknad. De nationella kompetenstesterna visar att eleverna när de börjar skolan har de grundläggande färdigheter som krävs för att börja skaffa sig läs- och skrivförmåga, även om det finns betydande skillnader i deras ursprungliga färdigheter. När de börjar årskurs tre i grundskolan, vid åtta års ålder, ökar dock kompetensklyftan. Elevernas resultat i tysk läsförståelse och matematik sjunker märkbart, särskilt för elever som har sämre förutsättningar eller vars första språk varken är tyska eller luxemburgiska. Den gröna omställningen innebär strukturella förändringar på arbetsmarknaden. I detta sammanhang har kompetensutveckling och omskolning inom sektorer på tillbakagång och i omvandling ökat, men risken för kompetensglapp kvarstår.

(28) Deltagandet i utbildning under de senaste tolv månaderna ligger över EU-genomsnittet (50 % jämfört med 46,6 %), men är fortfarande ojämnt mellan olika grupper. Även om det är mycket högt bland de arbetslösa släpar det efter för lågkvalificerad arbetskraft (24,2 %) och för äldre arbetstagare (32,5 %). Sektorstudier av yrken och kompetens som genomförts av den offentliga arbetsförmedlingen i samarbete med näringslivsorganisationen (*Union des entreprises luxembourgeoises*) visar att det inom alla sektorer finns ständigt växande krav på kompetens inom alla områden, särskilt vikten av tvärvetenskaplig kompetens (bland annat beteendevetenskaplig och digital kompetens, ledarskapskompetens, språkkunskaper osv.) och förmågan att anpassa sig till förändringar. OECD bekräftade visserligen Luxemburgs goda resultat inom kompetens 2023, men lyfte också fram stora utmaningar såsom brist på talanger, lågt deltagande i vuxenutbildning bland de mest utsatta grupperna och bristen på tillförlitliga uppgifter om kompetensbehov. Trots många initiativ under de senaste åren för att främja yrkesutbildning bland arbetssökande, ta itu med digitaliseringens utmaningar och stärka förmågan att förutse framtida kompetensbehov, behövs det

fortfarande verkningsfulla lösningar för att förbättra tillgången till livslångt lärande för mindre kvalificerade och äldre arbetstagare.

(29) Arbetsproduktiviteten i Luxemburg är fortfarande en av de högsta i EU. Landet har dock upplevt en markant nedgång sedan den globala finanskrisen, och denna har påskyndats på senare tid. I årtionden har företagsinvesteringarna varit bland de lägsta i EU, särskilt inom forskning och utveckling. De traditionellt låga investeringsnivåerna, som motiveras av de minskade behoven i Luxemburgs tjänsteinriktade ekonomi, kanske inte längre räcker, mot bakgrund av den gröna och den digitala omställningens nya utmaningar, utöver de som redan finns. Bristen på arbetstagare är ett stort hinder för investeringar, och detta problem skulle kunna förvärras på grund av höga huspriser, långa pendlingar och trafikstockningar, vilket skulle minska Luxemburgs attraktionskraft som arbetsplats. De tre löneindexeringar som utlöstes av hög inflation 2023 – vilket var första gången detta skedde – har urholkat företagens konkurrenskraft inom olika sektorer, där icke-finansiella affärssektorer, särskilt de mindre produktiva, har drabbats hårdast. Om denna tendens fortsätter kan den hindra investeringar i nystartade företag och påverka företagens omlokaliseringsbeslut.

(30) Offentligt stöd till företagsinnovation i Luxemburg är för närvarande begränsat jämfört med andra länder, som ofta ger indirekt stöd genom skattelättnader för FoU. Regeringen avsätter för närvarande 25 % av sin FoU-budget åt specifika projekt, varav vissa involverar privata partner, medan majoriteten, 75 %, stöder institutioner. FoU för företag får en relativt liten del av sin finansiering från staten, 6 %. För att stödja innovation mer effektivt skulle Luxemburg kunna överväga att stärka sin finansieringsmodell så att den omfattar mer samarbetsprojekt med den privata sektorn. Genom att direkt investera i företagsledd innovation kan landet stimulera privata FoU-insatser och öka sin totala produktivitet.

(31) Att bibehålla Luxemburgs roll som ett globalt finanscentrum och samtidigt säkerställa en stabil inhemsk ekonomi utgör en stor utmaning. Finanssektorn, som står för nästan en tredjedel av BNP, har i hög grad gynnats av internationell integration. Sektorns mervärde per arbetstagare minskade dock med 15 % från 2021 till 2023, en minskning som har fördubblats sedan 2007, vilket tyder på minskade vinster från globalt deltagande. Med minskad produktivitet skulle diversifieringen kunna bidra till att minska exponeringen för globala förändringar i handel och ekonomi. Dessutom ligger klyftan mellan BNP och nationalinkomsten nu på 30 % av BNP– en skillnad som har ökat sedan den globala finanskrisen. Att uppmuntra investeringar i lokala FoU-projekt med högt värde skulle kunna minska BNP–BNI-klyftan och främja nationellt välstånd och rättvisa.

(32) Luxemburgs energisystem kännetecknas av dess stora importberoende och beroende av fossila bränslen (77 % av energimixen 2022). Landet är en stor nettoimportör av energi. Det är nästan helt beroende av import av primärenergi med en beroendegrad på 91 % år 2022. Den totala installerade kapaciteten för produktion av förnybar energi uppgick till 782 MW 2023, en ökning med 13,5 % sedan 2022. Andelen förnybar energi i den slutliga energianvändningen (brutto) är dock fortfarande bland de lägsta i EU.

(33) Luxemburg har gjort betydande framsteg när det gäller att uppnå EU:s energieffektivitetsmål för 2030, även om de flesta av systemen fortfarande är bidragsbaserade och användningen av finansieringsinstrument fortfarande är mycket begränsad, särskilt för företag och industrin. De bästa resultaten finns inom tjänstesektorn, medan bostadssektorn fortfarande måste komma i kapp: dess slutliga

energiförbrukning har varit stabil sedan 2015. Det behövs ytterligare höjda ambitioner att minska växthusgasutsläppen och öka den förnybara energin och energieffektiviteten om Luxemburg ska kunna nå sina energimål för 2030 – att 25 % av landets energi ska komma från förnybara källor och att den slutliga energianvändningen ska minskas med 40 % till 44 % jämfört med 2007. Brist på arbetskraft och kompetens i sektorer och yrken som är centrala för den gröna omställningen, däribland tillverkning samt utbyggnad och underhåll av nettonollteknik, skapar flaskhalsar i omställningen till en nettonollekonomi. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer och regioner som påverkas mest av den gröna omställningen.

(34) Trafikstockningar inverkar negativt på ekonomin och på miljöhållbarheten. Vägtransporterna är fortfarande den största orsaken till Luxemburgs växthusgasutsläpp och är fortfarande avgörande för utfasningen av fossila bränslen. Luxemburgs övergång till hållbara transporter går framåt, och andelen lätta elfordon överskrider EU-genomsnittet. Ytterligare investeringar krävs dock för att öka andelen person- och godstransporter på järnväg, eftersom vägar används för 86 % av person- och godstransporterna, även i gränsregioner för att förbättra gränsöverskridande förbindelser.

(35) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras totala bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet 2024 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Luxemburg bidrar rekommendationerna 1, 2, 3 och 4 till genomförandet av den första, andra, tredje och fjärde rekommendationen för euroområdet.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Luxemburg att 2024 och 2025 vidta följande åtgärder:

1. Lämna in den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen i god tid. Avveckla krisstödsåtgärderna på energiområdet före uppvärmningssäsongen 2024/2025. Ta sig an pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, särskilt genom att begränsa möjligheterna till förtida pensionering och öka sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare. Påskynda antagandet av en övergripande markanvändningspolitik och en fastighetsskattereform och prioritera utvecklingen av storskaliga statsdelsprojekt på statsägd mark. Utöka insatserna för att ändamålsenligt hantera aggressiv skatteplanering, särskilt genom att säkerställa tillräcklig beskattning av utgående ränte- och royaltybetalningar till jurisdiktioner med låg eller ingen skatt.

2. Fortsätta med det snabba och effektiva genomförandet av planen för återhämtning och resiliens, inklusive REPowerEU-kapitlet när det har antagits, för att säkerställa att reformer och investeringar har slutförts senast i augusti 2026. Påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen. Inom ramen för halvtidsöversynen fortsätta att fokusera på de överenskomna prioriteringarna, samtidigt som man beaktar de möjligheter som den europeiska plattformen för strategisk teknik erbjuder för att förbättra konkurrenskraften.

3. Förbättra skolutbildningssystemets resultat och rättvisa, bland annat genom att anpassa undervisningen till behoven hos elever som har sämre förutsättningar och elever med olika språklig bakgrund. Ta itu med bristen på arbetskraft och kompetensglappet, särskilt för den gröna omställningen.

4. Öka konkurrenskraften genom att stödja investeringar i företag och nyetableringar, särskilt inom FoU-intensiva verksamheter. Minska beroendet av fossila bränslen genom att investera i energieffektivitet och förnybar energi. Ytterligare främja elektrifieringen av transporter och investera i kollektivtrafiknät och infrastruktur.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande