EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Luksemburga

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

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Luksemburga

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 [1] in zlasti člena 3(3) Uredbe;

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[2], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja državam članicam finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v EU ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(2) Cilj uredbe REPowerEU[3], sprejete 27. februarja 2023, je odpraviti odvisnost EU od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in

---

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

2 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

diverzifikaciji oskrbe EU z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko učinkovitost.

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030[4], da bi prispevala k odločitvam politike in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je konkurenčnost opredeljena glede na devet dejavnikov, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki reforme in naložbe na področju dostopa do zasebnega kapitala, raziskav in inovacij, izobraževanja in spretnosti ter enotnega trga izstopajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti EU in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 to sporočilo dopolnila z letnim poročilom o enotnem trgu in konkurenčnosti[5]. V poročilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela Letni pregled trajnostne rasti 2024[6], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz pregleda v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem Luksemburga ni opredelila kot eno od držav članic, za katere meni, da so jih ali bi jih lahko prizadela neravnotežja ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 12. aprila 2024, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 11. marca 2024. Komisija je 18. aprila 2024 sprejela mnenje o osnutku proračunskega načrta Luksemburga za leto 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja EU. Okvir vključuje novo uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97. Vključuje tudi spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[7]. Cilj novega okvira je s postopno konsolidacijo javnih financ ter reformami in naložbami doseči vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica bi morala Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti vsebujejo fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice, ki zajemajo obdobje načrtovanja štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja nacionalnega

---

4 COM(2023) 168 final.
5 COM(2024) 77 final.
6 COM(2023) 901 final.
7 Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) ter Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic(UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

zakonodajnega obdobja. Pot gibanja očiščenih odhodkov[8] v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih bi morala biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh načrtov naj bi Komisija [21. junija] 2024 državam članicam zagotovila smernice o vsebini načrtov in nadaljnjih letnih poročil o napredku, ki jih bodo morale predložiti, ter jim v skladu s členom 5 Uredbe (EU) 2024/1263 posredovala tehnične smernice o fiskalnih prilagoditvah (referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je to ustrezno). Države članice bi morale svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice bi morale zagotoviti sodelovanje svojih nacionalnih parlamentov ter posvetovanje z neodvisnimi fiskalnimi institucijami, socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki, kot je ustrezno.

(6) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Luksemburg je 30. aprila 2021 Komisiji predložil nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Luksemburg[9], ki je bil spremenjen 17. januarja 2023 v skladu s členom 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo[10]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da je Luksemburg zadovoljivo izpolnil ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

---

8 Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe Sveta (EU) 2024/1263 z dne 29. aprila 2024 (UL L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

9 Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Luksemburg (10155/2021).

10 Izvedbeni sklep Sveta z dne 17. januarja 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Luksemburg (16022/2022).

(8) Luksemburg je 26. aprila 2024 predložil nacionalni reformni program za leto 2024, 25. aprila 2024 pa program za stabilnost in rast za leto 2024 v skladu s členom 4(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2024 odraža tudi polletno poročanje Luksemburga o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(9) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Luksemburg za leto 2024[11]. V njem je ocenila napredek Luksemburga pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Luksemburgu. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Luksemburga pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(10) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat[12], se je primanjkljaj sektorja država Luksemburga povečal z 0,3 % BDP v letu 2022 na 1,3 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je povečal s 24,7 % BDP konec leta 2022 na 25,7 % konec leta 2023.

(11) Svet je 12. julija 2022 Luksemburgu priporočil, naj ukrepa tako, da v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnanostjo politike[13], ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Luksemburgu je bilo priporočeno, naj bo pripravljen prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Luksemburgu je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost[14] v letu 2023 v razmerah visoke inflacije ekspanzivna in je znašala 3,2 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 je imela ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 2,7 % BDP. Ekspanzivna rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je bila posledica izrednih energetskih ukrepov, ki niso ciljno usmerjeni, trajnega povišanja plač v javnem sektorju ter socialnih prejemkov in nadomestil, višjih javnih naložb in znižanja stopenj DDV za eno odstotno točko v letu 2023. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov leta 2023 skratka ni bila v skladu s priporočilom Sveta. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2023 znašali 0,1 % BDP. Nacionalno

---

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2024.

13 Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna potencialna rast BDP Luksemburga v letu 2023, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnanosti, na podlagi 10-letne povprečne realne potencialne stopnje rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 5,6 %.

14 Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.

financirane naložbe so v letu 2023 znašale 4,7 % BDP, kar pomeni zvišanje za 0,5 odstotne točke v primerjavi z letom 2022. Luksemburg je dodatne naložbe financiral iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU. Luksemburg je financiral javne naložbe za zeleni in digitalni prehod, kot so javni prevoz, energijska učinkovitost in zelena mobilnost ter digitalne javne storitve, ki se delno financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

(12) Ključne projekcije iz programa stabilnosti za leto 2024 je mogoče povzeti, kot sledi. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, predvideva realno rast BDP v višini 2,0 % v letu 2024 in 3,0 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi v letu 2024 znašala 1,9 %, v letu 2025 pa 3,2 %. Primanjkljaj sektorja država naj bi se v letu 2024 povečal na 1,2 % BDP in v letu 2025 ostal stabilen pri 1,2 % BDP, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 26,5 %, do konca leta 2025 pa na 26,9 %. Po letu 2025 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2026 postopno zmanjšal na 0,9 % BDP, v letu 2027 pa ostal stabilen. Saldo sektorja država naj bi tako v programskem obdobju ostal pod referenčno vrednostjo za primanjkljaj, ki znaša 3 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP pa naj bi se po letu 2025 postopno povečal na 27,3 % v letu 2026 in v letu 2027 ostal stabilen.

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP zrasel za 1,4 % v letu 2024 in za 2,3 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi znašala 2,3 % v letu 2024 in 2,0 % v letu 2025.

(14) V spomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 1,7 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 27,1 %. Povečanje deleža primanjkljaja v letu 2024 odraža predvsem nadaljnjo visoko porabo za sredstva za zaposlene v javnem sektorju ter socialne prejemke in nadomestila zaradi samodejne indeksacije in nižjih prihodkov, predvsem zaradi diskrecijskih ukrepov, kot sta npr. prilagoditev dohodninskih razredov navzgor in nadomestilo podjetjem za tretjo tranšo plačnega indeksa leta 2023, tako da se v letu 2024 zmanjšajo socialni prispevki delodajalcev. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 ekspanzivna in naj bi znašala 0,4 % BDP.

(15) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 financirali odhodki v višini 0,1 % BDP v primerjavi z manj kot 0,1 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Luksemburga.

(16) Svet je 14. julija 2023 Luksemburgu priporočil[15], naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov[16] v letu 2024 na največ 4,8 %. Države članice so bile pozvane,

[15] Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2023 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 145).

[16] Očiščeni primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez (i) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) odhodkov za obresti, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju._Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki Luksemburga v letu 2024 povečali za 6,8 %, kar presega priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Presežek nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov v letu 2024 ustreza 0,9 % BDP. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta.

(17) Poleg tega je Svet Luksemburgu priporočil, naj v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da čimprej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Luksemburgu nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški[17] energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,9 % BDP v letu 2023, v letu 2024 naj bi znašali 0,5 %, v letu 2025 pa 0,3 %. Zlasti se predpostavlja, da bodo ukrepi za omejitev zvišanja cen plina in električne energije ter subvencije za omejitev stroškov ogrevanja ostali v veljavi v letih 2024 in 2025[18].

(18) Če bi se povezani prihranki porabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja, kot je priporočil Svet, bi te projekcije pomenile fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP v letu 2024, nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki[19] pa bi imeli v navedenem letu ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 % BDP. Izredni energetski podporni ukrepi naj v letih 2023 in 2024 ne bi bili čimprej postopoma odpravljeni. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta. Poleg tega naj se s tem povezani prihranki ne bi v celoti uporabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Tudi pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta. Proračunski stroški izrednih energetskih podpornih ukrepov, namenjenih zaščiti ranljivih gospodinjstev in podjetij, so v letu 2024 ocenjeni na 0,1 % BDP (0,4 % BDP v letu 2023), od česar manj kot 0,1 % BDP ohranja cenovni signal za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energijske učinkovitosti (0,3 % v letu 2023).

(19) Svet je Luksemburgu poleg tega priporočil, naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe v letu 2024 nekoliko zmanjšale na 4,6 % BDP (s

---

17 Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

18 Za ukrepe, ki naj bi glede na to, kar je navedel Luksemburg, ostali v veljavi do konca leta 2024, se v pomladanski napovedi Komisije 2024 načeloma predpostavlja, da bodo imeli proračunski učinek tudi v letu 2025.

19 Ta prispevek se meri kot sprememba primarnih odhodkov sektorja država brez (i) dodatnega proračunskega učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) enkratnih odhodkov, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) odhodkov, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, glede na srednjeročno (10-letno) povprečno potencialno nominalno stopnjo rasti BDP, izražena kot razmerje do nominalnega BDP.

4,7 % BDP v letu 2023). To je predvsem posledica zamude pri dostavi vojaških satelitov, ki naj bi bili zdaj dostavljeni leta 2025. Ob upoštevanju tega dodatnega dejavnika in glede na to, da naj bi delež javnih naložb v BDP v Luksemburgu v obdobju, ki ga zajema pomladanska napoved Komisije, ostal stabilen in na visoki ravni, se ocenjuje, da so javne naložbe v letu 2024 skladne s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov EU, vključno z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pa naj bi se v letu 2024 povečali na 0,2 % BDP (z 0,1 % BDP v letu 2023).

(20) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 1,9 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 povečal na 28,5 %. Povečanje deleža primanjkljaja v letu 2025 je predvsem posledica višjih odhodkov za sredstva za zaposlene v javnem sektorju, socialne prejemke in nadomestila ter javne naložbe.

(21) Zaradi napovedanega demografskega premika v smeri staranja prebivalstva skupaj z zmanjšanjem neto migracij naj bi se v prihodnjih desetletjih znatno povečali javnofinančni odhodki za pokojnine. Odhodki za pokojnine naj bi v drugi polovici tega desetletja presegli prihodke iz prispevkov, zatem pa naj bi se ta primanjkljaj postopoma povečeval. To neravnovesje je mogoče v veliki meri pripisati vse večjemu številu upokojencev na delavca, kar je posledica staranja prebivalstva, to pa privede do višjega koeficienta starostne odvisnosti starih. V skladu s poročilom Komisije o staranju prebivalstva iz leta 2024 naj bi brez prilagoditev politike rezerva, namenjena za zaščito finančnega ravnovesja pokojninskega sistema, do začetka leta 2040 padla pod prag, predviden v nacionalni zakonodaji. Projekcije kažejo, da bo, ko bo ta prag dosežen, rezerva izčrpana v petih ali šestih letih. Dolgoročno naj bi se povečanje odhodkov za pokojnine podvojilo in do leta 2070 doseglo približno 17 % BDP, kar bi lahko bil največji delež v EU. To bi ogrozilo finančno vzdržnost luksemburškega pokojninskega sistema, hkrati pa povečalo javni dolg. Ukrepi za spodbujanje daljše delovne dobe in višje stopnje aktivnosti starejših delavcev bi pripomogli k reševanju tega vprašanja in podprli gospodarsko rast.

(22) Hitra rast prebivalstva in povečanje hipotekarnih posojil sta v desetletju pred nedavnim energetskim šokom prehitela rast ponudbe na trgu stanovanjskih nepremičnin. Togost ponudbe stanovanj je predvsem posledica praks zadrževanja zemljišč. To je privedlo do znatnega pomanjkanja stanovanjskih nepremičnin, naraščajočih stroškov ter tveganj precenjenosti trga in manjše cenovne dostopnosti, kar nesorazmerno prizadene ranljivo prebivalstvo in bi lahko vplivalo tudi na privlačnost Luksemburga za delavce in podjetja. Leta 2023 je na trgu stanovanjskih nepremičnin prišlo do močnega upada zaradi zapoznelih učinkov višjih cen energije in zaostrovanja denarne politike, kar je zmanjšalo zaupanje potrošnikov. Posledično zmanjšanje ponudbe novih stanovanj in zemljišč, ki je doseglo rekordno nizke ravni, je oviralo potrebne popravke cen in povzročilo opazno zmanjšanje gradbene dejavnosti. Dolgotrajna prizadevanja za stabilizacijo tržnih cen niso bila uspešna, deloma zato, ker davčni sistem zbere več prihodkov od prodaje in nakupov nepremičnin kot od lastništva zemljišča, kar prispeva k neprožnosti cen in cikličnim zvišanjem. Čeprav so nedavni fiskalni ukrepi ublažili finančni pritisk v gospodinjstvih in gradbeništvu, so subvencije za lastništvo stanovanj zvišale cene stanovanj pred obdavčitvijo, kar je koristilo predvsem premožnim lastnikom in vlagateljem.

(23) Luksemburg je majhno in odprto gospodarstvo z velikim mednarodnim finančnim sektorjem, v katerem številne multinacionalne skupine usmerjajo velike vhodne in

izhodne finančne tokove kot del svojih poslovnih dejavnosti. Vendar znaten delež te dejavnosti poteka med subjekti znotraj multinacionalnih skupin. Ti lahko izkoriščajo vrzeli v luksemburškem davčnem sistemu, ki zmanjšujejo obdavčljivi dohodek. Še vedno obstajajo pomisleki glede ukrepov, ki imajo preozko področje uporabe in omogočajo nizke davčne odtegljaje ali odsotnost le teh za plačila obresti in licenčnin v jurisdikcije z nizko ali ničelno davčno stopnjo[20]. Direktiva o drugem stebru je v Luksemburgu začela veljati 1. januarja 2024 in z njo je bila za multinacionalne družbe, ki poslujejo v državi, uvedena minimalna dejanska stopnja davka od dohodkov pravnih oseb v višini 15 %. Pričakuje se, da bo direktiva zaradi svojega področja uporabe le delno obravnavala vprašanje izhodnih plačil, saj je omejena na velike multinacionalne družbe in izključuje nekatere sektorje.

(24) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta, vključno s poglavjem REPowerEU, ko bo sprejeto, bistveno, da bi Luksemburg z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečal svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta do avgusta 2026 je bistveno, da Luksemburg nadaljuje izvajanje reform in naložb. Sistematično vključevanje lokalnih organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja bistveno za to, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(25) Luksemburg mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo za leto 2024 ter nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev EU, vključenih v vsak program. Luksemburg je sicer dosegel določen napredek pri izvajanju programov kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo. V Luksemburgu so prav tako še naprej vidne precejšnje socialno-ekonomske razlike med mesti, manjšimi mesti, predmestji in nemestnimi območji. Pomembno je pospešiti izvajanje kohezijske politike, prednostne naloge, dogovorjene v programih, pa ostajajo relevantne. Zlasti je pomembno hitro izvajanje naložb, povezanih z zelenim in digitalnim prehodom. Prednostna naloga ostajajo naložbe v spretnosti za olajšanje prehajanja med delovnimi mesti in poklicne mobilnosti v skladu s potrebami trga dela, s posebnim poudarkom na starejših delavcih in osebah z nizkimi kvalifikacijami, ter aktivacija in socialno vključevanje ranljivih oseb, zlasti tistih z migrantskim ozadjem. Še naprej je pomembno izvajanje evropskega jamstva za otroke, tako da se s kakovostnim izobraževanjem in usposabljanjem vključujejo prikrajšani učenci. Luksemburg bi lahko uporabil tudi platformo za strateške tehnologije za Evropo, da bi podprl industrijsko preobrazbo, zlasti z vlaganjem v strateške vrednostne verige, kot so neto ničelna industrija, razogljičenje energetsko intenzivnih panog in digitalne inovacije.

(26) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih v načrtu za okrevanje in odpornost ter drugih skladih EU, se Luksemburg sooča z več dodatnimi izzivi,

[20] Jurisdikcije z nizko ali ničelno obdavčitvijo, ki niso vključene na seznam Unije z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene.

povezanimi s pomanjkljivostmi v izobraževalnem sistemu, ki povečujejo neenakost, in vprašanji, povezanimi s poslovnimi naložbami, vključno z raziskavami in razvojem, energetsko politiko in zelenim prehodom, tudi z morebitnimi ovirami za prehod s fosilnih goriv in težavami s prometnim omrežjem.

(27) Temeljne spretnosti učencev in njihova splošna uspešnost so v veliki meri odvisne od njihovega socialno-ekonomskega in jezikovnega okolja. Povprečne ravni ključnih znanj in spretnosti pri starosti 15 let, kot so bile izmerjene v okviru programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) v zadnji raziskavi iz leta 2018, v kateri je sodeloval Luksemburg, so znatno nižje od povprečja v EU. Razlika med privilegiranimi učenci in njihovimi prikrajšanimi vrstniki je v Luksemburgu večja kot v kateri koli drugi državi EU. Izobraževalni sistem vsem učencem ne zagotavlja temeljnih spretnosti, potrebnih za zadostitev potrebam trga dela v državi. Nacionalni testi kompetenc kažejo, da imajo učenci ob začetku šolanja bistvene temeljne spretnosti za začetek opismenjevanja, čeprav v njihovih začetnih spretnostih obstajajo velike razlike. Vendar se do tretjega razreda osnovne šole, tj. ko so stari 8 let, vrzel v spretnostih poveča. Uspešnost učencev pri bralnem razumevanju v nemščini in pri matematiki se zelo zmanjša, zlasti uspešnost učencev iz prikrajšanih okolij ali tistih, katerih prvi jezik ni nemščina ali luksemburščina. Zeleni prehod pomeni strukturne spremembe na trgu dela. V zvezi s tem sta se izpopolnjevanje in preusposabljanje delavcev v sektorjih v zatonu in v preoblikovanju povečala, vendar še vedno obstaja tveganje neskladja med ponudbo spretnosti ter povpraševanjem po njih.

(28) Udeležba na usposabljanjih v zadnjih 12 mesecih je nad povprečjem EU (50 % v primerjavi s 46,6 %), vendar po skupinah ostaja neenakomerna. Čeprav je ta udeležba pri brezposelnih zelo visoka, zaostaja za nizkokvalificirane (24,2 %) in starejše delavce (32,5 %). Sektorske študije poklicev in spretnosti, ki jih izvaja javni zavod za zaposlovanje v partnerstvu s podjetniškim združenjem (*Union des Entreprises luxembourgeoises*), kažejo, da je v vseh sektorjih vse večje povpraševanje po spretnostih, ki so potrebne na vseh področjih, zlasti na pomen meddisciplinarnih spretnosti (vedenjskih, digitalnih, vodstvenih, jezikovnih itd.) in sposobnosti prilagajanja spremembam. OECD je leta 2023 sicer potrdila visoko uspešnost Luksemburga na področju spretnosti, vendar je izpostavila tudi velike izzive, kot so pomanjkanje talentov, nizka udeležba v izobraževanju odraslih med najbolj prikrajšanimi in pomanjkanje zanesljivih podatkov o potrebah po spretnostih. Kljub številnim pobudam v zadnjih nekaj letih, da bi se spodbudilo poklicno usposabljanje med iskalci zaposlitve, obravnavali izzivi digitalizacije in okrepila zmožnost predvidevanja potreb po spretnostih v prihodnosti, so še vedno potrebne učinkovite rešitve za izboljšanje dostopa do vseživljenjskega učenja za manj usposobljene in starejše delavce.

(29) Produktivnost dela v Luksemburgu ostaja med najvišjimi v EU. Vendar je od svetovne finančne krize doživela opazen upad, ki se je v zadnjem času še pospešil. Poslovne naložbe so že desetletja med najnižjimi v EU, zlasti na področju raziskav in razvoja. Tradicionalno nizke ravni naložb, ki jih upravičujejo manjše potrebe luksemburškega gospodarstva, usmerjenega v storitve, glede na izzive zelenega in digitalnega prehoda, ki se pojavljajo poleg že obstoječih izzivov, morda ne bodo več zadostovale. Pomanjkanje delavcev je velika ovira za naložbe, to vprašanje pa bi se lahko še poslabšalo zaradi visokih cen stanovanj, dolgih voženj na delo in cestnih zastojev, kar zmanjšuje privlačnost Luksemburga kot delovnega mesta. Visoka inflacija je v letu 2023 prvič sprožila tri indeksacije plač, kar je oslabilo konkurenčnost podjetij v različnih sektorjih, pri čemer so največji učinek občutili nefinančni poslovni sektorji,

zlasti manj produktivni. Če se bo ta trend nadaljeval, bi lahko oviral nove neposredne tuje naložbe in privedel do odločitev podjetij o selitvi.

(30) Javna podpora poslovnim inovacijam v Luksemburgu je trenutno omejena v primerjavi z drugimi državami, ki pogosto zagotavljajo posredno podporo z davčnimi dobropisi za raziskave in razvoj. Vlada trenutno 25 % svojega proračuna za raziskave in razvoj namenja posebnim projektom, od katerih nekateri vključujejo zasebne partnerje, medtem ko jih večina, tj. 75 %, podpira institucije. Podjetja za raziskave in razvoj prejmejo razmeroma majhen delež svojega financiranja, tj. 6 %, od vlade. Za učinkovitejšo podporo inovacijam bi Luksemburg lahko razmislil o okrepitvi svojega modela financiranja, da bi vključeval več projektov sodelovanja z zasebnim sektorjem. Država lahko z neposrednimi naložbami v inovacije, ki jih vodijo podjetja, spodbudi zasebna prizadevanja na področju raziskav in razvoja ter poveča svojo splošno produktivnost.

(31) Ohranjanje vloge Luksemburga kot svetovnega finančnega vozlišča ob hkratnem zagotavljanju trdnega domačega gospodarstva predstavlja velik izziv. Finančni sektor, ki prispeva skoraj tretjino BDP, je imel velike koristi od mednarodnega povezovanja. Vendar se je dodana vrednost sektorja na delavca med letoma 2021 in 2023 zmanjšala za 15 %, in sicer se je to zmanjšanje od leta 2007 podvojilo, kar kaže na manjše koristi od udeležbe na svetovni ravni. V razmerah upadanja produktivnosti bi lahko diverzifikacija pripomogla k zmanjšanju izpostavljenosti svetovnim trgovinskim in finančnim spremembam. Poleg tega razlika med BDP in nacionalnim dohodkom zdaj znaša 30 % BDP, in sicer se je razlika od svetovne finančne krize povečala. Spodbujanje naložb v lokalne projekte raziskav in razvoja z visoko vrednostjo bi lahko zmanjšalo razliko med BDP in BND ter podprlo nacionalno bogastvo in kapital.

(32) Za luksemburški energetski sistem sta značilni velika odvisnost od uvoza in odvisnost od fosilnih goriv (77 % mešanice energijskih virov v letu 2022). Luksemburg je velik neto uvoznik energije. Skoraj v celoti je odvisen od uvoza primarne energije, pri čemer je stopnja odvisnosti leta 2022 znašala 91 %. Skupna nameščena zmogljivost za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov je leta 2023 dosegla 782 MW, kar je 13,5-odstotno povečanje od leta 2022. Vendar delež energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi energije ostaja med najnižjimi v EU.

(33) Luksemburg je dosegel znaten napredek pri doseganju ciljev EU glede energijske učinkovitosti za leto 2030, čeprav večina shem še vedno temelji na nepovratnih sredstvih in je uporaba finančnih instrumentov še vedno zelo omejena, zlasti za podjetja in industrijo. Najboljši rezultati so v storitvenem sektorju, medtem ko mora stanovanjski sektor še vedno nadoknaditi zaostanek, saj je njegova končna poraba energije od leta 2015 stabilna. Da bi Luksemburg dosegel svoje energetske cilje za leto 2030, in sicer pridobiti 25 % energije iz obnovljivih virov ter zmanjšati končno porabo energije za 40 % do 44 % v primerjavi z letom 2007, bo moral dodatno okrepiti prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter povečanje energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti. Pomanjkanje delovne sile in spretnosti v sektorjih in poklicih, ki so ključni za zeleni prehod, vključno s proizvodnjo, namestitvijo in vzdrževanjem neto ničelnih tehnologij, ustvarja ozka grla pri prehodu na neto ničelno gospodarstvo. Da bi se sprostil potencial neizkoriščene delovne sile, morajo biti ti ukrepi dostopni, zlasti za posameznike in v sektorjih, ki jih bo zeleni prehod najbolj prizadel.

(34) Zastoji v cestnem prometu negativno vplivajo na gospodarstvo in okoljsko trajnostnost. K emisijam toplogrednih plinov v Luksemburgu še vedno največ

prispeva cestni promet, ki ostaja ključnega pomena za razogljičenje. Luksemburg napreduje pri prehodu na trajnostni promet, pri čemer delež lahkih električnih vozil presega povprečje v EU. Vendar so potrebne dodatne naložbe za povečanje deleža železniškega potniškega in tovornega prometa, saj cestni promet predstavlja 86 % potniškega in tovornega prometa, tudi v obmejnih regijah, da se izboljša čezmejna povezljivost.

(35) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2024 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Kar zadeva Luksemburg, priporočila 1, 2, 3, in 4 prispevajo k izvajanju prvega, drugega, tretjega in četrtega priporočila za euroobmočje –

PRIPOROČA, da Luksemburg v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; postopoma odpravi izredne energetske podporne ukrepe pred kurilno sezono 2024/2025; obravnava dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, zlasti z omejitvijo možnosti za predčasno upokojevanje in zvišanjem stopnje delovne aktivnosti starejših delavcev; pospeši sprejetje celovite politike rabe zemljišč in reforme davka na nepremičnine ter da prednost razvoju obsežnih projektov na zemljiščih v državni lasti; okrepi ukrepe za učinkovit boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, zlasti z zagotavljanjem zadostne obdavčitve plačil obresti in licenčnin v jurisdikcije z ničelno/nizko davčno stopnjo;

2. nadaljuje s hitrim in učinkovitim izvajanjem načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, ko bo sprejet, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja platforma za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. izboljša uspešnost in pravičnost šolskega izobraževalnega sistema, tudi s prilagajanjem poučevanja potrebam prikrajšanih učencev in učencev iz različnih jezikovnih okolij; obravnava pomanjkanje delovne sile ter neskladja med ponudbo spretnosti ter povpraševanjem po njih;

4. poveča konkurenčnost s podpiranjem naložb podjetij in novih neposrednih tujih naložb, zlasti v dejavnosti z visoko intenzivnostjo raziskav in razvoja; zmanjša odvisnost od fosilnih goriv z naložbami v energijsko učinkovitost in energijo iz obnovljivih virov; dodatno spodbuja elektrifikacijo prometa ter vlaga v omrežja in infrastrukturo javnega prevoza.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik