EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Luxembourgs økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

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

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Luxembourgs økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97[1], særlig artikel 3, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241[2] om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af EU. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester bidrager den til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, som navnlig skal fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i EU og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(2) REPowerEU-forordningen[3], der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en hurtig udfasning af EU's afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette

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

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner

vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af EU's energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten.

(3) Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030"[4] for at give input til den politiske beslutningstagning og skabe gode rammebetingelser for at øge væksten. I meddelelsen opstilles der ni gensidigt forstærkende indsatsområder til fremme af konkurrenceevnen. Blandt disse indsatsområder udgør adgang til privat kapital, forskning og innovation, uddannelse og færdigheder og det indre marked særligt vigtige politiske prioriteter, som bør være genstand for reformer og investeringer med henblik på at håndtere de aktuelle produktivitetsmæssige udfordringer og styrke EU's og medlemsstaternes langsigtede konkurrenceevne. Den 14. februar 2024 fulgte Kommissionen op på denne meddelelse med årsrapporten om det indre marked og konkurrenceevnen[5]. I rapporten gennemgås de konkurrencemæssige styrker og udfordringer, der præger Europas indre marked, og der gøres status over den årlige udvikling med udgangspunkt de ni udpegede indsatsområder for konkurrenceevnen.

(4) Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024[6], som markerede starten på det europæiske semester 2024 for samordning af de økonomiske politikker. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i undersøgelsen, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed, den 22. marts 2024. Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2024, hvori Luxembourg ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, der kan være berørt eller kan være i risiko for at blive berørt af ubalancer, og for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Rådet vedtog den 12. april 2024, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2024 med en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som Rådet vedtog den 11. marts 2024. Den 18. april 2024 vedtog Kommissionen en udtalelse om Luxembourgs udkast til budgetplan 2024.

(5) Den 30. april 2024 trådte EU's nye ramme for økonomisk styring i kraft. Rammen omfatter Europa-Parlamentets og Rådets nye forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97. Den omfatter også den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og det ændrede direktiv 2011/85/EU om medlemsstaternes budgetmæssige rammer[7]. Formålet med den nye ramme er at sikre

---

og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, 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 forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) og Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til

holdbarhed af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst gennem gradvis finanspolitisk konsolidering samt reformer og investeringer. Den fremmer det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag indeholder en medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den normale varighed af den pågældende medlemsstats valgperiode. Nettoudgiftskursen[8] i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag bør stemme overens med kravene i forordning (EU) 2024/1263, herunder kravet om, at den offentlige gæld skal fastholdes eller bringes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden eller forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af BNP, og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordning (EU) 2024/1263, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år. Til støtte for udarbejdelsen af planerne vil Kommissionen den [21. juni] 2024 udstede vejledning til medlemsstaterne vedrørende indholdet af planerne og de efterfølgende årlige statusrapporter, som de skal forelægge, og i overensstemmelse med artikel 5 i forordning (EU) 2024/1263 vil den meddele dem teknisk vejledning om den finanspolitiske tilpasning (en referencekurs og tekniske oplysninger, hvor det er relevant). Medlemsstaterne skal forelægge deres mellemfristede planer for finans- og strukturpoliske tiltag senest den 20. september 2024, medmindre medlemsstaten og Kommissionen bliver enige om at forlænge fristen med en rimelig periode. Medlemsstaterne skal sørge for at inddrage deres nationale parlamenter og høre uafhængige finanspolitiske institutioner, arbejdsmarkedets parter og andre nationale interessenter, alt efter omstændighederne.

(6) I 2024 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020, 2022 og 2023 er fortsat lige relevante for genopretnings- og resiliensplanerne, jf. artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241.

(7) Den 30. april 2021 indgav Luxembourg sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og

---

medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

8 Nettoudgifter som defineret i artikel 2 i Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Nettoudgifter er offentlige udgifter, ekskl. i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Luxembourgs genopretnings- og resiliensplan[9], som blev ændret den 17. januar 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige støtte([10]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Luxembourg på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.

(8) Den 26. april 2024 forelagde Luxembourg sit nationale reformprogram 2024 og den 25. april 2024 sit stabilitets- og vækstprogram 2024 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97. Det nationale reformprogram for 2024 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Luxembourgs halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

(9) Den 19. juni 2024 offentliggjorde Kommissionen landerapporten 2024 for Luxembourg[11]. Heri foretages der en vurdering af Luxembourgs fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i perioden 2019-2023, og der gøres status over Luxembourgs gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer. Rapporten indeholder også en vurdering af Luxembourgs fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

(10) Ifølge data valideret af Eurostat[12] steg Luxembourgs offentlige underskud fra 0,3 % af BNP i 2022 til 1,3 % i 2023, mens den offentlige gæld steg fra 24,7 % af BNP ved udgangen af 2022 til 25,7 % ved udgangen af 2023.

(11) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet, at Luxembourg skulle træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at væksten i 2023 i nationalt finansierede primære løbende udgifter var i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs[13], under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, der er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig skulle Luxembourg være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Det blev også henstillet til Luxembourg at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed

---

9 Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Luxembourgs genopretnings- og resiliensplan (10155/2021).

10 Rådets gennemførelsesafgørelse af 17. januar 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Luxembourgs genopretnings- og resiliensplan (16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostats Euroindikatorer, 22.4.2024.

13 På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2024 anslås Luxembourgs potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt i 2023, som anvendes til at måle den finanspolitiske kurs, nominelt til 5,6 %, målt ud fra den gennemsnitlige potentielle realvækst over 10 år og BNP-deflatoren for 2023.

under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde. Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs[14] i 2023 ekspansiv med 3,2 % af BNP i en situation med høj inflation. Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 indebar et ekspansivt bidrag på 2,7 % af BNP til den finanspolitiske kurs. Den ekspansive vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) skyldtes ikkemålrettede energistøttenødforanstaltninger, varige stigninger i offentlige lønninger og sociale ydelser, større offentlige investeringer og en reduktion af momssatserne i 2023 på et procentpoint. Alt i alt var væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2023 ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling. Udgifter finansieret af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde beløb sig til 0,1 % af BNP i 2023. Nationalt finansierede investeringer udgjorde 4,7 % af BNP i 2023, hvilket svarer til en stigning på 0,5 procentpoint i forhold til 2022. Luxembourg finansierede yderligere investeringer gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde. Luxembourg finansierede offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling, f.eks. offentlig transport, energisikkerhed og grøn mobilitet samt digitale offentlige tjenester, som delvis finansieres ved hjælp af genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

(12) De centrale prognoser i stabilitetsprogrammet 2024 kan opsummeres som følger. Ifølge det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, ventes det reale BNP at stige med 2,0 % i 2024 og 3,0 % i 2025, mens HICP-inflationen vil være på 1,9 % i 2024 og 3,2 % i 2025. Det offentlige underskud ventes at stige til 1,2 % af BNP i 2024 og forblive stabilt på 1,2 % i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at stige til 26,5 % ved udgangen af 2024 og 26,9 % ved udgangen af 2025. Efter 2025 ventes det offentlige underskud at falde gradvist til 0,9% af BNP i 2026 og forblive stabilt i 2027. Den offentlige saldo vil efter planen således forblive under referenceværdien på 3 % af BNP i hele programperioden. Samtidig ventes den offentlige gældskvote efter 2025 at stige gradvist til 27,3 % i 2026 og at forblive stabil i 2027.

(13) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det reale BNP at stige med 1,4 % i 2024 og 2,3 % i 2025, mens HICP-inflationen ventes at være på 2,3 % i 2024 og 2,0 % i 2025.

(14) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det offentlige underskud at udgøre 1,7 % af BNP i 2024, mens den offentlige gældskvote vil stige til 27,1 % ved udgangen af 2024. Stigningen i underskudskvoten i 2024 afspejler hovedsagelig fortsat høje udgifter til aflønning af offentligt ansatte og sociale ydelser som følge af den automatiske indeksering og lavere indtægter, hovedsagelig som følge af diskretionære foranstaltninger, f.eks. opjustering af de personlige indkomstskattegrupper og kompensation til virksomheder for tredje

[14] Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem der finansieres nationalt, og dem der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden (og ekskl. midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen) og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.

lønindeksindeksering i 2023 gennem en reduktion af arbejdsgivernes sociale bidrag i 2024. Ifølge Kommissionens skøn vil den finanspolitiske kurs være ekspansiv med 0,4 % af BNP i 2024.

(15) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes der at blive finansieret udgifter via ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 0,1 % af BNP i 2024 sammenlignet med mindre end 0,1 % i 2023. De udgifter, der finansieres med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer, uden at dette har direkte indvirkning på Luxembourgs offentlige saldo eller offentlige gæld.

(16) Den 14. juli 2023 henstillede Rådet[15], at Luxembourg skulle sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter[16] i 2024 til højst 4,8 %. Medlemsstaterne blev i forbindelse med gennemførelsen af deres budgetter for 2023 og udarbejdelsen af udkast til deres budgetplaner for 2024 opfordret til at tage hensyn til, at Kommissionen vil foreslå Rådet at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af de endelige data for 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes Luxembourgs nationalt finansierede primære nettoudgifter at stige med 6,8 % i 2024, hvilket er over den anbefalede maksimale vækstrate. Denne overskridelse af den anbefalede maksimale vækstrate for nationalt finansierede primære nettoudgifter svarer til 0,9 % af BNP i 2024. Dette risikerer ikke at være i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(17) Derudover henstillede Rådet, at Luxembourg skulle træffe foranstaltninger med henblik på at afvikle de gældende energistøttenødforanstaltninger hurtigst muligt i 2023 og 2024 og bruge de deraf følgende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud. Rådet præciserede desuden, at hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, skulle Luxembourg sikre, at disse er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamenter til energibesparelser. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes nettobudgetomkostningerne[17] ved energistøttenødforanstaltningerne at udgøre 0,9 % af BNP i 2023, 0,5 % i 2024 og 0,3 % i 2025. Navnlig antages foranstaltningerne til begrænsning af stigningen i gas- og elpriserne og tilskuddene til at holde varmeudgifterne nede at forblive i kraft i 2024 og 2025[18].

(18) Hvis de deraf følgende besparelser bruges til at nedbringe det offentlige underskud i overensstemmelse med Rådets henstilling, peger fremskrivningerne i retning af en finanspolitisk tilpasning på 0,5 % af BNP i 2024, hvilket skal sammenholdes med et ekspansivt bidrag fra de nationalt finansierede primære nettoudgifter[19] til den

---

15 Rådets henstilling af 14. juli 2023 om Luxembourgs nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2023 (EUT C 312 af 1.9.2023, s. 145).

16 Primære nettoudgifter defineres som nationalt finansierede udgifter ekskl. i) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) renteudgifter, iii) konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

17 Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger, inkl. indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, ekskl. indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjeneste.

18 Foranstaltninger, der ifølge Luxembourg forbliver i kraft indtil udgangen af 2024, antages ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 i princippet også for at have budgetmæssige virkninger i 2025.

19 Dette bidrag bestemmes som ændringen i de primære offentlige udgifter ekskl. i) budgetændringen som følge af diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) engangsforanstaltninger, iii)

finanspolitiske kurs svarende til 0,3 % af BNP i samme år. Energistøttenødforanstaltningerne forventes ikke afviklet hurtigst muligt i 2023 og 2024. Dette risikerer ikke at være i overensstemmelse med Rådets henstilling. Derudover forventes de deraf følgende besparelser ikke at blive brugt fuldt ud til at nedbringe det offentlige underskud. Dette risikerer ligeledes ikke at være i overensstemmelse med Rådets henstilling. Nettobudgetomkostningerne ved de energistøttenødforanstaltninger, der er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, anslås at udgøre 0,1 % af BNP i 2024 (0,4 % i 2023), hvoraf mindre end 0,1 % af BNP bevarer prissignalet for at reducere energiefterspørgslen og forbedre energieffektiviteten (0,3 % i 2023).

(19) Rådet henstillede også, at Luxembourg skulle bevare nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv udnyttelse af tilskud under faciliteten og af andre EU-midler, navnlig for at fremme den grønne og den digitale omstilling. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes de nationalt finansierede offentlige investeringer at falde en smule til 4,6 % af BNP i 2024 (4,7 % af BNP i 2023). Dette skyldes hovedsagelig en forsinkelse i leveringen af militære satellitter, som nu forventes leveret i 2025. Under hensyntagen til denne yderligere faktor og i betragtning af, at Luxembourgs offentlige investeringskvote forventes at ligge stabilt på et højt niveau i hele den prognoseperiode, der er omfattet af Kommissionens forårsprognose, vurderes de offentlige investeringer i 2024 at være i overensstemmelse med Rådets henstilling. Samtidig forventes de offentlige investeringer, der finansieres med EU-midler, herunder tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, at stige til 0,2 % af BNP i 2024 fra 0,1 % af BNP i 2023.

(20) På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, og under antagelse af en uændret politik forventes det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 at udgøre 1,9 % af BNP i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at stige til 28,5 % ved udgangen af 2025. Stigningen i underskudskvoten i 2025 skyldes hovedsagelig højere udgifter til aflønning af offentligt ansatte, sociale ydelser og offentlige investeringer.

(21) Den forventede demografiske udvikling i retning af en aldrende befolkning kombineret med et fald i nettomigrationen forventes at øge de offentlige pensionsudgifter betydeligt i de kommende årtier. Pensionsudgifterne forventes at overstige indtægterne fra bidrag i anden halvdel af dette årti, hvorefter underskuddet vil stige gradvist. Denne ubalance kan i vid udstrækning tilskrives et stigende antal pensionister pr. arbejdstager som følge af en aldrende befolkning, hvilket fører til en højere ældrekvote. Ifølge Kommissionens rapport om befolkningens aldring 2024 forventes den reserve, der er afsat til at beskytte pensionssystemets finansielle balance, at falde til under den tærskel, der er fastsat i den nationale lovgivning, i begyndelsen af 2040'erne, hvis der ikke foretages politiske tilpasninger. Ifølge fremskrivningerne vil reserven blive opbrugt inden for fem eller seks år, når denne tærskel er nået. På længere sigt forventes stigningen i pensionsudgifterne at blive fordoblet og nå op på ca. 17 % af BNP i 2070 — potentielt den største andel i EU. Dette vil bringe den finansielle holdbarhed af Luxembourgs pensionssystem i fare og samtidig øge den offentlige gæld. Foranstaltninger til fremme af et længere arbejdsliv og en højere

---

konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, idet der tages hensyn til den potentielle nominelle vækst i BNP på mellemlang sigt (10-års gennemsnit); bidraget udtrykkes som andel af det nominelle BNP.

erhvervsfrekvens blandt ældre arbejdstagere vil bidrage til at løse dette problem og støtte den økonomiske vækst.

(22) Den hurtige befolkningstilvækst og stigningen i realkreditlån oversteg væksten i udbuddet på boligmarkedet i årtiet før det seneste energichok. Den manglende fleksibilitet i boligudbuddet skyldes primært, at der er praksis for at holde på jord. Dette har ført til en betydelig boligmangel, stigende omkostninger og risiko for et overvurderet marked og reduceret prisoverkommelighed — problemer, der i uforholdsmæssig høj grad påvirker sårbare befolkningsgrupper og også kan påvirke Luxembourgs tiltrækningskraft for såvel arbejdstagere som virksomheder. I 2023 oplevede boligmarkedet en kraftig afmatning på grund af de forsinkede virkninger af højere energipriser og pengepolitiske stramninger, som svækkede forbrugernes tillid. Det deraf følgende rekordstore fald i udbuddet af nye boliger og jord har været til hinder for de nødvendige priskorrektioner og medført et markant fald i bygge- og anlægsaktiviteten. De mangeårige bestræbelser på at stabilisere markedspriserne har ikke båret frugt, til dels fordi skattesystemet giver flere indtægter fra salg og køb af fast ejendom end fra ejerskab af fast ejendom, hvilket bidrager til ufleksible priser og cykliske stigninger. Selv om de seneste finanspolitiske foranstaltninger har lettet det finansielle pres på husholdningerne og bygge- og anlægssektoren, har subsidier til boligejerskab oppustet boligpriserne før skat, hvilket primært er til gavn for velhavende ejere og investorer.

(23) Luxembourg er en lille åben økonomi med en stor international finanssektor, hvor mange multinationale koncerner kanaliserer store finansielle strømme ind og ud som led i deres forretningsaktiviteter. En betydelig del af denne aktivitet finder imidlertid sted mellem enheder inden for multinationale koncerner. De kan være i stand til at udnytte smuthuller i Luxembourgs skattesystem, der reducerer den skattepligtige indkomst. Foranstaltninger, der er for snævre i deres anvendelsesområde, og som giver mulighed for lav eller ingen kildeskat på renter og royalties til jurisdiktioner med lav og ingen skat[20], vækker fortsat bekymring. Søjle 2-direktivet trådte i kraft den 1. januar 2024 i Luxembourg, hvorved der indførtes en effektiv minimumsselskabsskattesats på 15 % for multinationale selskaber, der er aktive i landet. På grund af direktivets anvendelsesområde forventes det kun delvist at løse problemet med udgående betalinger, da det er begrænset til store multinationale selskaber og udelukker visse sektorer.

(24) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er vigtigt, at der inden for denne stramme tidshorisont gøres hurtige fremskridt med den effektive gennemførelse af planen, herunder med REPowerEU-kapitlet, når det er vedtaget, for at styrke Luxembourgs langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling, samtidig med at der sikres social retfærdighed. For at opfylde tilsagnene i planen senest i august 2026 er det vigtigt, at Luxembourg fortsætter gennemførelsen af reformer og investeringer. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter

[20] Jurisdiktioner med lav eller ingen skat ud over de lande, der er opført på EU-listen over ikkesamarbejdsvillige jurisdiktioner.

for at sikre et bredt ejerskab og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(25) Som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken, jf. artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060, skal Luxembourg gennemgå hvert enkelt program senest i marts 2025 under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger vedtaget i 2024, og den nationale energi- og klimaplan. Denne gennemgang danner grundlaget for den endelige tildeling af EU-midler til hvert program. Luxembourg har gjort visse fremskridt med gennemførelsen af samhørighedspolitikkens programmer og den europæiske søjle for sociale rettigheder, men der er stadig visse udfordringer. Luxembourg udviser også fortsat betydelige socioøkonomiske forskelle mellem byer, mindre byer, forstæder og ikke-bymæssige områder. Det er vigtigt at fremskynde gennemførelsen af samhørighedspolitikken, og de prioriteter, der er aftalt i programmerne, er fortsat relevante. Det er særlig vigtigt at sørge for en hurtig gennemførelse af de investeringer, der tager sigte på den grønne og den digitale omstilling. Investeringer i færdigheder for at lette karriereskift og erhvervsmæssig mobilitet i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov med særlig vægt på ældre arbejdstagere og personer med lave kvalifikationer samt aktivering og social integration af sårbare personer, navnlig personer med migrantbaggrund, er fortsat en prioritet. Det er fortsat vigtigt at gennemføre den europæiske børnegaranti, navnlig integrationen af dårligt stillede elever ved hjælp af uddannelse af høj kvalitet. Luxembourg kan også gøre brug af platformen for strategiske teknologier for Europa til at støtte industriel omstilling, navnlig ved at investere i strategiske værdikæder såsom nettonulindustrien, dekarbonisering af energiintensive industrier og digital innovation.

(26) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-fonde er rettet mod, står Luxembourg over for flere yderligere udfordringer i form af svagheder i uddannelsessystemet, der øger uligheden, og spørgsmål vedrørende erhvervsinvesteringer, herunder FoU, energipolitik og den grønne omstilling, ligesom der er potentielle hindringer for omstillingen fra fossile brændstoffer og problemer med transportnettet.

(27) Elevernes grundlæggende færdigheder og generelle resultater afhænger i høj grad af deres socioøkonomiske og sproglige baggrund. Det gennemsnitlige niveau for centrale kundskaber og færdigheder i 15-årsalderen målt ved OECD's program for international elevevaluering (PISA) er ifølge den seneste undersøgelse i 2018, som Luxembourg deltog i, betydeligt lavere i Luxembourg end EU-gennemsnittet. Kløften mellem gunstigt stillede elever og deres dårligt stillede jævnaldrende er større i Luxembourg end i noget andet EU-land. Uddannelsessystemet giver ikke alle elever de grundlæggende færdigheder, der er nødvendige for at opfylde arbejdsmarkedets behov i landet. De nationale kompetenceprøver viser, at eleverne ved skolestart har de nødvendige grundlæggende færdigheder til at begynde at tilegne sig læse- og skrivefærdigheder, selv om der er betydelige forskelle i de færdigheder, de møder op med. På det tidspunkt, hvor de som otteårige begynder i 3. klasse i grundskolen, begynder færdighedskløften imidlertid at vokse. Der sker et markant fald i elevernes præstationer inden for tysk læseforståelse og matematik, navnlig for elever fra dårligt stillede miljøer eller elever, hvis første sprog hverken er tysk eller luxembourgsk. Den grønne omstilling indebærer strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet. I de sektorer, der er i tilbagegang eller under omstilling, er det sket en stigning i opkvalificering og omskoling, men der er fortsat risiko for manglende overensstemmelse mellem udbudte og efterspurgte færdigheder.

(28) Deltagelsen i uddannelse i de seneste 12 måneder ligger over EU-gennemsnittet (50 % mod 46,6 %), men er fortsat ujævnt fordelt på tværs af grupperne. Selv om den er meget høj blandt arbejdsløse, er der lavere deltagelse blandt personer med ringe færdigheder (24,2 %) og ældre arbejdstagere (32,5 %). Sektorspecifikke undersøgelser af erhverv og færdigheder, som den offentlige arbejdsformidling har foretaget i samarbejde med erhvervssammenslutningen (*Union des entreprises luxembourgeoises*) viser, at der på tværs af alle sektorer er stadigt stigende krav til de færdigheder, der kræves på alle områder, idet der navnlig kræves tværfaglige færdigheder (adfærdsmæssige, digitale, ledelsesmæssige, sproglige osv.) og evnen til at tilpasse sig forandringer. Selv om OECD bekræftede Luxembourgs gode resultater inden for færdigheder i 2023, fremhævede den også store udfordringer såsom mangel på kompetencer, lav deltagelse i voksenuddannelse blandt de dårligst stillede og manglen på pålidelige data om færdighedsbehovet. På trods af talrige initiativer i løbet af de seneste år til at fremme erhvervsuddannelse blandt jobsøgende, tackle digitaliseringens udfordringer og styrke kapaciteten til at foregribe fremtidige færdighedsbehov, er der stadig behov for effektive løsninger for at forbedre adgangen til livslang læring for mindre kvalificerede og ældre arbejdstagere.

(29) Arbejdsproduktiviteten i Luxembourg er fortsat en af de højeste i EU. Den er imidlertid faldet markant siden den globale finanskrise, og dette fald er taget til i den seneste tid. Erhvervsinvesteringer har i årtier ligget blandt de laveste i EU, navnlig hvad angår FoU. Dette traditionelt lave investeringsniveau, der var berettiget grundet Luxembourgs serviceorienterede økonomi, der havde mindre behov for investeringer, er formodentlig ikke længere tilstrækkeligt, eftersom der oven i de eksisterende udfordringer vil opstå udfordringer i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling. Mangel på arbejdskraft er en stor hindring for investeringer, og dette problem kan blive forværret på grund af høje boligpriser, lang afstand til arbejdspladsen og trafikpropper, hvilket mindsker Luxembourgs tiltrækningskraft som arbejdsplads. De tre lønindekseringer, der blev udløst af den høje inflation i 2023 — første gang dette er sket — har udhulet virksomhedernes konkurrenceevne på tværs af de forskellige sektorer, idet de ikke-finansielle erhvervssektorer, navnlig de mindre produktive af slagsen, mærker følgerne heraf mest. Hvis denne tendens fortsætter, kan det være til hinder for greenfieldinvesteringer og få indflydelse på virksomhedernes beslutninger om, hvor de skal flytte hen.

(30) Der ydes i øjeblikket begrænset offentlig støtte til innovation i erhvervslivet i Luxembourg sammenlignet med andre lande, der ofte yder indirekte støtte i form af skattefordele i forbindelse med FoU. Regeringen afsætter i øjeblikket 25 % af FoU-budgettet til specifikke projekter, hvoraf nogle inddrager private partnere, men størsteparten af nævnte budget, nemlig 75 % går til at støtte institutioner. Erhvervslivets FoU modtager en forholdsvis lille del af sin finansiering fra regeringen, nemlig 6 %. For at støtte innovation mere effektivt kunne Luxembourg overveje at styrke sin finansieringsmodel, så den omfatter flere samarbejdsprojekter med den private sektor. Ved direkte at investere i erhvervsstyret innovation vil Luxembourg kunne stimulere den private FoU-indsats og øge sin samlede produktivitet.

(31) Det er en stor udfordring at fastholde Luxembourgs rolle som et globalt finansielt knudepunkt og samtidig sikre en robust indenlandsk økonomi. Den finansielle sektor, som bidrager med næsten en tredjedel af BNP, har i høj grad nydt godt af den internationale integration. Sektorens værditilvækst pr. arbejdstager faldt imidlertid med 15 % fra 2021 til 2023, et fald, der er fordoblet siden 2007, hvilket tyder på, at gevinsterne som følge af den globale deltagelse er faldende. Da produktiviteten er

faldende, kan diversificering bidrage til at mindske eksponeringen for ændringer i handels- og finansieringsmønstre på globalt plan. Desuden ligger forskellen mellem BNP og nationalindkomsten nu på 30 % af BNP, en forskel, der er vokset siden den globale finanskrise. Fremme af investeringer i lokale FoU-projekter af høj værdi vil kunne mindske BNP-BNI-gabet og støtte den nationale velstand og formue.

(32) Luxembourgs energisystem er kendetegnet ved stor afhængighed af import og afhængighed af fossile brændstoffer (77 % af energimikset i 2022). Landet er en stor nettoimportør af energi. Det er næsten helt og holdent afhængigt af import af primærenergi med en afhængighedsgrad på 91 % i 2022. Den samlede installerede kapacitet til produktion af vedvarende energi nåede i 2023 op på 782 MW, hvilket er en stigning på 13,5 % siden 2022. Andelen af vedvarende energi i det endelige bruttoenergiforbrug er dog fortsat blandt de laveste i EU.

(33) Luxembourg har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at nå EU's 2030-mål for energieffektivitet, selv om de fleste ordninger stadig er tilskudsbaserede, og anvendelsen af finansielle instrumenter stadig er meget begrænset, navnlig for erhvervslivet og industrien. De bedste resultater er opnået i servicesektoren, mens boligsektoren stadig mangler at indhente efterslæbet: det endelige energiforbrug har været stabilt siden 2015. Ambitionsniveauet skal hæves, så drivhusgasemissionerne reduceres yderligere, og andelen af vedvarende energi og energieffektiviteten øges, således at Luxembourg kan nå sine energimål for 2030, nemlig at skaffe 25 % af energien fra vedvarende energikilder og reducere det endelige energiforbrug i forhold til 2007 med 40 % til 44 %. Mangel på arbejdskraft og færdigheder i sektorer og erhverv, der er væsentlige for den grønne omstilling, herunder fremstilling, udbredelse og vedligeholdelse af nettonulteknologier, skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonuløkonomi. For at frigøre det uudnyttede arbejdskraftudbud skal disse foranstaltninger være tilgængelige, navnlig for enkeltpersoner og i de sektorer, der er mest berørt af den grønne omstilling.

(34) Trængsel i vejtrafikken tynger økonomien og den miljømæssige bæredygtighed. Vejtransport er fortsat Luxembourgs største bidragyder til drivhusgasemissioner og er fortsat nøglen til dekarbonisering. Luxembourgs omstilling til bæredygtig transport skrider frem, og andelen af lette elektriske køretøjer overstiger EU-gennemsnittet. Der er imidlertid behov for yderligere investeringer for at øge den andel af passager- og godstransporten, der foregår med jernbane, da vejtransporten tegner sig for 86 % af denne type transport, herunder i grænseområderne for at styrke den grænseoverskridende konnektivitet.

(35) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2024, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For Luxembourg bidrager henstilling 1, 2, 3 og 4 til gennemførelsen af den første, anden, tredje og fjerde henstilling i henstillingen vedrørende euroområdet,

HENSTILLER, at Luxembourg i 2024 og 2025 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. forelægge den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag i rette tid; afvikle energistøttenødforanstaltningerne inden varmesæsonen 2024/2025; forbedre pensionssystemets holdbarhed på lang sigt, navnlig ved at begrænse mulighederne for førtidspensionering og øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere; fremskynde vedtagelsen af en omfattende arealanvendelsespolitik og en reform af

ejendomsskatterne og prioritere udviklingen af storstilede distriktsprojekter på statsejet jord; øge indsatsen for effektivt at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning, navnlig ved at sikre tilstrækkelig beskatning af udgående rente- og royaltybetalinger til jurisdiktioner med lav eller ingen skat

2. fortsætte den hurtige og effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, når det er vedtaget, med henblik på at sikre gennemførelsen af reformerne og investeringerne senest i august 2026; fremskynde gennemførelsen af programmerne under samhørighedspolitikken; i forbindelse med midtvejsgennemgangen fortsat fokusere på de aftalte prioriteter, idet der tages hensyn til de muligheder, som platformen for strategiske teknologier for Europa giver for at forbedre konkurrenceevnen

3. forbedre skolesystemets resultater og skabe større lighed i skolesystemet, bl.a. ved at tilpasse undervisningen til behovene hos dårligt stillede elever og elever med forskellig sproglig baggrund; afhjælpe manglen på arbejdskraft og misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer, navnlig med henblik på den grønne omstilling

4. styrke konkurrenceevnen ved at støtte erhvervs- og greenfieldinvesteringer, navnlig i FoU-intensive aktiviteter; mindske afhængigheden af fossile brændstoffer ved at investere i energieffektivitet og vedvarende energi; yderligere fremme elektrificeringen af transport og investere i offentlige transportnet og infrastruktur.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand