KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 616 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2023 r.

{SWD(2023) 616 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2023 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla każdego

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.[4], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Luksemburg jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również opinię w sprawie projektu planu budżetowego Luksemburga na 2023 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 16 maja 2023 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 13 marca 2023 r.

(3) Choć gospodarki UE wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy UE stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności.

(4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”[5] mający na celu pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Plan ten stanowi uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych UE, jak również zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała również komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa

[4] COM(2022) 780 final.
[5] COM(2023) 62 final.

na przyszłość po 2030 r.”[6], oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

(5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[7] ma na celu szybkie zredukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie to umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Przyczynią się one również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami Planu przemysłowego Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, oraz do realizacji zaleceń krajowych dotyczących energii, wydanych w 2022 r. oraz w stosownych przypadkach w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim na finansowanie nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

(7) Dnia 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2024 r. Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki[8]. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób. Zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do deficytu wynosi 3 %

[6] COM(2023) 168 final.

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny znacznie lepiej niż w przeszłości ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. Komisja zaproponowała, by zalecenia fiskalne były przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane oraz formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną w jej komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[9]. Zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(8) Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. We wnioskach przewiduje się zapewnienie państwom członkowskim większej kontroli nad ich planami średnioterminowymi, a jednocześnie wprowadzenie bardziej rygorystycznego systemu egzekwowania przepisów, aby zagwarantować wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze zobowiązań podjętych w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych. Zakończenie prac legislacyjnych zaplanowano na 2023 r.

(9) W dniu 21 kwietnia 2021 r. Luksemburg przedłożył Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Luksemburg osiągnął w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga (ST 10155/21; ST 10155/21 ADD 1).

(10) W dniu 28 kwietnia 2023 r. Luksemburg przedłożył swój krajowy program reform na 2023 r., a w dniu 27 kwietnia 2023 r. – swój program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Luksemburga z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Luksemburga na 2023 r.[11] Oceniła w nim postępy Luksemburga we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Luksemburg. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Luksemburga we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Luksemburga na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki w dniu 24 maja 2023 r.[12] Stwierdziła, że w Luksemburgu nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności podatności na zagrożenia związane z wysokimi cenami nieruchomości mieszkaniowych i wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych ostatnio wzrosły, ale ogólnie wydają się być pod kontrolą; oczekuje się, że zmniejszy się w perspektywie średnioterminowej. Znaczny wzrost liczby ludności oraz wyższe kredyty hipoteczne, do których zachęcają środki wsparcia fiskalnego, zwiększyły popyt na mieszkalnictwo, natomiast podaż jest ograniczona ze względu na niewielką ilość gruntów dostępnych pod zabudowę i skupowanie gruntów w celach spekulacyjnych. Pogłębiająca się różnica między popytem na nieruchomości mieszkalne a ich podażą spowodowała silny wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych, przy rosnącym ryzyku zawyżenia cen nieruchomości mieszkaniowych i pogarszającej się przystępności cenowej. Pod koniec 2022 r. ceny nieruchomości mieszkalnych wyraźnie spadły, a liczba transakcji z nimi związanych gwałtownie zmalała, ponieważ wzrost stóp procentowych doprowadził do zmiany na rynku. Nie przewiduje się jednak gwałtownej korekty cen nieruchomości mieszkalnych, ponieważ dochody utrzymują się na dobrym poziomie i oczekuje się, że utrzyma się niedobór podaży. Zadłużenie gospodarstw domowych jest bardzo wysokie pod względem dochodu do dyspozycji i rośnie; pod koniec 2022 r. nieco ustało zaciąganie pożyczek. Aktywa finansowe gospodarstw domowych są również znaczne, zadłużenie wzrasta w kierunku wyższego poziomu dochodów i majątku, a sektor bankowy jest zdrowy, co ogólnie łagodzi ryzyko makrofinansowe. Dodatkowe wysiłki polityczne, w tym poprzez intensyfikację i priorytetowe traktowanie przyjmowania i wdrażania najnowszych środków, obejmujących między innymi pobierane okresowo podatki mające zwiększyć podaż gruntów pod zabudowę, w połączeniu z trwającą reformą planowania przestrzennego, mogłyby przyczynić się do zwiększenia podaży mieszkań, dzięki zapewnieniu przystępnych cenowo mieszkań socjalnych

[11] SWD(2023) 616 final.
[12] SWD(2023) 638 final.

przeznaczonych dla osób najbardziej potrzebujących. Można by również poprawić wydajność rynku najmu. Ponadto ograniczenie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych (wysokość tego odliczenia ostatnio znacznie podniesiono) zmniejszyłoby zachęty podatkowe do zaciągania pożyczek, które wspierają z kolei wysokie ceny nieruchomości mieszkalnych.

(13) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat[13] wynika, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga zmniejszyła się z 0,7 % PKB w 2021 r. do 0,2 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł nieznacznie z 24,5 % PKB na koniec 2021 r. do 24,6 % na koniec 2022 r.

(14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały obniżenie podatków od produktów w celu obniżenia cen konsumpcyjnych benzyny, oleju napędowego i oleju opałowego o 7,5 centa na litr, natomiast środki zwiększające wydatki obejmowały wprowadzenie ulgi podatkowej w zakresie energii[14], pomoc dla przedsiębiorstw dotkniętych wzrostem cen energii i ograniczenie wzrostu cen gazu. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosą w 2022 r. 0,5 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy, które szacuje się na 0,1 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych w związku z COVID-19 spadł z 0,8 % PKB w 2021 r. do 0,1 % PKB w 2022 r.

(15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Luksemburg[15] realizował wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymał inwestycje finansowane ze środków krajowych.

(16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[16] w 2022 r. był wspierający, na poziomie -0,9 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady. Zgodnie z zaleceniem Rady Luksemburg nadal wspierał odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły 0,1 % PKB w 2022 r. (0,1 % PKB w 2021 r.). Inwestycje finansowane ze środków krajowych miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej[17]. Luksemburg utrzymał zatem inwestycje finansowane z zasobów

---

13 Eurostat-Euro Indicators (Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat), 47/2023, 21.4.2023.

14 Ulgi podatkowe do zapłacenia mogą przekraczać zobowiązanie podatkowe i dotyczyć zarówno podmiotów niebędących podatnikami, jak i podatników; w związku z tym klasyfikuje się je jako wydatki w rachunkach narodowych (ESA 2010, art. 20.167 i 20.168).

15 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Luksemburga na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 73.

16 Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem Covid-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

17 Inne wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych miały restrykcyjny wpływ w wysokości 0,4 pp. PKB ze względu na spadek „Innych transferów kapitałowych” związanych głównie ze

krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 1,3 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków mających ograniczyć gospodarcze i społeczne skutki wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 0,5 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB). Jednocześnie dotacje, inne wydatki bieżące i zużycie pośrednie również przyczyniły się do wzrostu bieżących wydatków pierwotnych netto (wpływ ten wyniósł 0,3 % PKB). W związku z tym Luksemburg kontrolował w niewystarczającym stopniu wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych. Znaczący ekspansywny wpływ wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych wynika zatem tylko częściowo ze środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, a także kosztów zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy.

(17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest korzystny w 2023 r. i w późniejszym okresie. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 2,4 %, a w 2024 r. – o 3,8 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy wzrost realnego PKB – o 1,6 % w 2023 r. i o 2,4 % w 2024 r., głównie ze względu na mniejszy wkład eksportu netto w 2023 r. i popytu krajowego w 2024 r.[18]

(18) W programie stabilności na 2023 r. rząd oczekuje pogorszenia salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak że wskaźnik deficytu będzie wynosić w 2023 r. 1,5 % PKB. Pogorszenie sytuacji w 2023 r. odzwierciedla głównie dodatkowe środki mające na celu wsparcie dochodów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w związku z wysokimi cenami energii i wysoką inflacją. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 24,6 % na koniec 2022 r. do 26,1 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 1,7 % PKB w 2023 r. Jest on nieco wyższy niż deficyt prognozowany w programie stabilności, głównie ze względu na nieco niższe dochody podatkowe, zgodnie z prognozą Komisji. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się nieznacznie niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 25,9 %. Różnica ta wynika z faktu, że w prognozie Komisji założono wyższy wzrost nominalnego PKB w 2023 r.

(19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki przedłużone od 2022 r. (w szczególności ograniczenie wzrostu cen gazu poprzez subsydiowanie kosztów energii i opłat sieciowych dla gospodarstw domowych, stabilizację cen energii elektrycznej poprzez dotacje dla gospodarstw domowych i środki wspierające przedsiębiorstwa) oraz nowe środki, takie jak dotacje na dostawy energii cieplnej za

---

stopniowym wycofywaniem wsparcia dla przedsiębiorstw i pomocy na rzecz odbudowy w kontekście pandemii COVID-19 (*Fundusz Odbudowy i Solidarności dla przedsiębiorstw*).

[18] W przypadku nominalnego PKB sytuacja jest nieco inna; w programie stabilności przewiduje się stopy wzrostu nominalnego PKB na poziomie 4,7 % w 2023 r. i 6,0 % w 2024 r., natomiast w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się wyższą stopę wzrostu wynoszącą 7,1 % w 2023 r. i porównywalną stopę wzrostu wynoszącą 5,9 % w 2024 r.

pośrednictwem sieci lokalnych i dla dużych budynków mieszkalnych, a także dotacje na promowanie konsumpcji własnej w przypadku przedsiębiorstw z wykorzystaniem energii elektrycznej produkowanej przez instalacje fotowoltaiczne. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,1 % PKB w 2023 r.[19] Niektóre środki z 2023 r. są skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji; większość środków nie zachowuje w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem fiskalnym na 2023 r., szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,6 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,4 % PKB w 2022 r.).

(20) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Luksemburgowi[20] podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki[21], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Luksemburg powinien być gotowy do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Luksemburgowi zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

(21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. ekspansywny (-1,5 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był również ekspansywny (-0,9 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 1,3 pp. Obejmuje to podwyższenie o 0,3 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych wynika zatem jedynie częściowo z ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Ekspansywny wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) wynika m.in. również ze świadczeń społecznych innych niż rzeczowe, dotacji związanych z nieukierunkowanymi środkami dotyczącymi energii, trwałego wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym, jednorazowego wkładu do budżetu UE oraz obniżenia stawek VAT.

---

19 Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

20 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2022 r., Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 128.

21 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Luksemburga, wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się na 7,8 % w ujęciu nominalnym.

Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych nie jest zgodny z zaleceniem Rady. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosą w 2023 r. 0,2 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,1 pp. Luksemburg planuje sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE i przewiduje utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych[22]. Planuje się w nim finansowanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takich jak elektryfikacja transportu publicznego, rozbudowa sieci tramwajowej i kolejowej, fundusz klimatyczny i energetyczny wspierający nabywanie paneli fotowoltaicznych, cyfryzacja usług publicznych i bezpieczeństwo komunikacji cyfrowej (technologia kwantowa), które są częściowo finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

(22) Według programu stabilności deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 1,7 % PKB w 2024 r. Wzrost w 2024 r. wynika głównie z rozszerzenia środków wsparcia mających na celu złagodzenie spadku dochodów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w wyniku gwałtownego wzrostu inflacji. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. wzrośnie do 27,5 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 1,5 % PKB. Jest on nieco niższy niż deficyt prognozowany w programie, głównie ze względu na nieco niższy wzrost kosztów związanych z zatrudnieniem i transfery socjalne, zgodnie z prognozą Komisji. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który na koniec 2024 r. wyniesie 27,0 %.

(23) W programie stabilności przewiduje się przedłużenie okresu obowiązywania środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2024 r. Komisja przyjmuje obecnie, że koszty netto środków wsparcia w dziedzinie energii wyniosą w 2024 r. 0,5 % PKB[23], w porównaniu z 1,1 % PKB w 2023 r. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Środki wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać do 2024 r., nie wydają się być skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Większość z nich nie zachowuje w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

(24) W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu

---

22 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ na PKB.

23 Przyjęta przez Komisję definicja środków dotyczących energii obejmuje jedynie środki polityki fiskalnej mające bezpośredni wpływ na ceny energii lub zapewniające tymczasowe wsparcie dochodu z tytułu zużycia energii. Ogólne środki wsparcia związane z inflacją nie są klasyfikowane jako środki dotyczące energii, co wyjaśnia różnicę w szacowanych kosztach budżetowych środków wsparcia w dziedzinie energii między programem stabilności a prognozą Komisji.

budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty[24]. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej[25], odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,3 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką poprawę, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych[26] nie powinien przekroczyć w 2024 r. 4,8 %, co znajduje odzwierciedlenie w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie w 2023 r. należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,1 % PKB w 2023 r.), obserwując rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od maksymalnej stopy wzrostu zalecanej na 2024 r. Prognoza Komisji z wiosny 2023 r. wskazuje jednak, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. nie jest zgodny z zaleceniem Rady. Jeżeli zostanie to potwierdzone, odpowiedni będzie niższy wzrost wydatków pierwotnych netto w 2024 r.

(25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych wyniesie w 2024 r. 2,9 %, czyli będzie niższy od zalecanej stopy wzrostu.

(26) Według programu spodziewane jest, że inwestycje publiczne pozostaną stabilne na poziomie 4,5 % PKB w 2023 i 2024 r. W programie przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Obejmują one inwestycje wspierające transformację energetyczną i cyfrową, które są również częścią planu odbudowy i zwiększania odporności.

(27) W programie stabilności przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2027 r. W programie przewidziano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stopniowo spadnie do 1,0 % PKB w 2025 r. i do 0,8 % w 2026 r., a następnie nieznacznie wzrośnie do 0,9 % w 2027 r. W związku z tym planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 27,5 % na koniec 2024 r. do 29,0 % do końca 2027 r.

(28) Wpływ tendencji demograficznych na wydatki publiczne będzie w nadchodzących dziesięcioleciach bardziej dotkliwy, ponieważ oczekuje się, że liczba emerytów i rencistów na pracownika będzie stale rosła ze względu na starzenie się społeczeństwa i spowolnienie przepływów migracyjnych netto. W scenariuszu, w którym nie nastąpi

---

[24] Por. art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, w którym wymagana jest również korekta przekraczająca wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

[25] Komisja oszacowała, że Luksemburg potrzebuje stabilnego strukturalnego salda pierwotnego, aby zapewnić utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na ostrożnym poziomie w średnim okresie. Szacunki te oparto na prognozie Komisji z jesieni 2022 r. Punktem wyjścia do tego oszacowania była prognoza deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., w której założono, że środki wsparcia w dziedzinie energii zostaną wycofane w 2024 r.

[26] Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

żadna zmiana polityki, Luksemburg stanie w obliczu jednego z największych wzrostów wydatków na emerytury w UE wyrażonego jako odsetek PKB, który zgodnie z prognozami zwiększy się dwukrotnie do około 18 % PKB do 2070 r. Stanowi to najwyższy wzrost w UE. Doprowadzi to do znacznego wzrostu długu publicznego, zagrażając stabilności finansów publicznych. Plan odbudowy i zwiększania odporności nie uwzględnia długoterminowej stabilności systemu emerytalnego. W szczególności w planie nie uwzględniono negatywnych skutków systemów wczesnych emerytur ani zachęt finansowych do wczesnego opuszczania rynku pracy, co przyczynia się do niskiego wskaźnika zatrudnienia wśród pracowników starszych. Podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę miałoby korzystne skutki makroekonomiczne i mogłoby zmniejszyć wydatki na emerytury, ponieważ wyższy wskaźnik zatrudnienia pracowników w starszym wieku przyczyniłby się do wzrostu gospodarczego. Zwalczanie agresywnego planowania podatkowego w UE ma zasadnicze znaczenie dla: (i) zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami; (ii) zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników; oraz (iii) ochrony finansów publicznych. Luksemburg jest małą gospodarką otwartą o dużym międzynarodowym sektorze finansowym, co w dużym stopniu wyjaśnia znaczne przepływy finansowe. Przepływy te odzwierciedlają jednak również obecność w kraju wielu przedsiębiorstw w posiadaniu kapitału zagranicznego, które są zaangażowane w wewnątrzgrupowe operacje skarbcowe. Szczególnie niepokojący jest brak podatków u źródła lub równoważnych środków dotyczących odsetek i tantiem przekazywanych do jurysdykcji o niskich lub zerowych stawkach podatkowych poza państwami ujętymi w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy[27]. Jest prawdopodobne, że wychodzące płatności odsetek i tantiem dokonywane przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Luksemburgu na rzecz jurysdykcji państw trzecich są opodatkowane na niskim poziomie lub w ogóle nieopodatkowane, jeżeli płatności te nie są opodatkowane lub są opodatkowane na niskim poziomie w jurysdykcji odbiorcy. Luksemburg podjął pewne kroki, aby zwalczać agresywne planowanie podatkowe. Jak dotąd środki te były jednak niewystarczające, aby zaradzić tym elementom systemu podatkowego, które mogą być wykorzystywane przez przedsiębiorstwa wielonarodowe do angażowania się w agresywne planowanie podatkowe.

(29) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga postępuje. W dniu 28 grudnia 2022 r. Luksemburg złożył pierwszy wniosek o płatność, odpowiadający 26 kamieniom milowym i wartościom docelowym określonym w decyzji wykonawczej Rady, dotyczący wypłaty 20 mln EUR w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W dniu 28 kwietnia 2023 r. Komisja opublikowała pozytywną ocenę wstępną. Wniosek o płatność jest obecnie omawiany w Radzie. Przedmiotowe kamienie milowe i wartości docelowe obejmują wejście w życie reformy zwanej paktem mieszkaniowym („Housing Pact 2.0”) mającej na celu zwiększenie podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem oferowanych przez gminy, inwestycje na rzecz cyfryzacji sektora publicznego i rozwoju ultrabezpiecznej komunikacji, podnoszenie kwalifikacji pracowników dzięki

[27] Konkluzje Rady z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmienionego unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, Dz.U. C 103 z 3.2.2022, s. 1.

uruchomieniu programu „FutureSkills”, a także reformę zamówień publicznych na czyste ekologicznie pojazdy. W dniu 11 listopada 2022 r. Luksemburg przedstawił zmianę swojego planu, którą Rada zatwierdziła dnia 17 stycznia 2023 r. Oczekuje się, że Luksemburg przedstawi rozdział dotyczący REPowerEU i podjął już decyzję o przeniesieniu 128,5 mln EUR z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej do RRF w celu sfinansowania jego wdrożenia. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Luksemburga w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(30) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Luksemburga. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego w Luksemburgu.

(31) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Luksemburg stoi w obliczu szeregu dodatkowych wyzwań, w szczególności dotyczących długoterminowej stabilności finansów publicznych powiązanej głównie z systemem emerytalnym, luk prawnych, które mogłyby zostać wykorzystane przez korporacje wielonarodowe zaangażowane w agresywne planowanie podatkowe, podatności na zagrożenia wynikających z wysokich cen nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenia gospodarstw domowych, słabości systemu edukacji, które pogłębiają nierówności, oraz kwestii związanych z polityką energetyczną i zieloną transformacją, w tym potencjalnych przeszkód w przechodzeniu z wykorzystania paliw kopalnych i problemów związanych z siecią transportową.

(32) Podstawowe umiejętności i ogólne wyniki uczniów zależą w dużej mierze od ich pochodzenia społeczno-ekonomicznego i językowego. Średni poziom niezbędnej wiedzy i umiejętności w wieku 15 lat, mierzony w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów OECD (PISA), jest w Luksemburgu znacznie niższy niż średnia UE. Luka między uczniami pochodzącymi ze środowisk faworyzowanych a ich rówieśnikami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji jest większa w Luksemburgu niż w jakimkolwiek innym państwie UE. System edukacji nie zapewnia wszystkim uczniom niezbędnych umiejętności podstawowych, które byłyby wystarczające do zaspokojenia potrzeb krajowego rynku pracy. Językiem mówionym używanym w krajowym systemie szkolnictwa podstawowego jest język luksemburski, podczas gdy uczniowie uczą się czytać i pisać w języku niemieckim. Wszystkie przedmioty (z wyjątkiem języka francuskiego) są nauczane w języku niemieckim. Oznacza to bardzo duże zapotrzebowanie na umiejętności językowe w kraju, w którym tylko jeden na trzech uczniów posługuje się językiem luksemburskim jako językiem ojczystym. Odsetek osób młodych w wieku 18–24 lat, które zakończyły kształcenie i szkolenie bez ukończenia szkoły średniej II stopnia, wzrósł z 6,3 % w 2018 r. do 8,2 % w 2022 r. We wrześniu 2022 r. w Luksemburgu

rozpoczęto projekt pilotażowy w czterech szkołach podstawowych, w ramach którego uczniowie rozpoczynają naukę najpierw w języku francuskim, a następnie niemieckim. Gdyby podejście to zostało rozszerzone na więcej szkół, mogłoby przyczynić się do poprawy wyników uczniów, których pierwszym językiem nie jest francuski. Luksemburg zwiększył również podaż publicznych szkół międzynarodowych: od 2022/2023 r. 4 % uczniów na poziomie przedszkolnym i podstawowym zapisuje się do takich szkół, w których jako język nauczania mogą wybrać język angielski, francuski lub niemiecki. Gdyby ta opcja nauczania w jednym języku głównym została rozszerzona na większą część populacji szkolnej, mogłaby znacznie zwiększyć szanse uczniów na osiągnięcie lepszych efektów uczenia się.

(33) Luksemburski system energetyczny charakteryzuje się dużą zależnością od importu i od paliw kopalnych. Kraj ten jest dużym importerem netto energii. Jest on prawie całkowicie uzależniony od importu energii pierwotnej, a wskaźnik zależności wyniósł 92 % w 2021 r. Ropa naftowa stanowiła 69 % koszyka energetycznego Luksemburga, a gaz ziemny – 18 %, podczas gdy 12 % energii pochodziło ze źródeł odnawialnych, osiągając moc 572 MW w 2022 r. Luksemburg nie importuje ropy naftowej z Rosji. Jeśli chodzi o gaz, zależność od Rosji jest ograniczona, ponieważ prawie 100 % zużywanego w Luksemburgu gazu było importowane gazociągami z Belgii i Niemiec i pochodziło z Norwegii i Niderlandów. Zużycie gazu ziemnego w Luksemburgu w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 26 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich pięciu lat, co przewyższa cel, jakim była redukcja o 15 %. Luksemburg mógłby kontynuować wysiłki na rzecz tymczasowego zmniejszenia zapotrzebowania na gaz do dnia 31 marca 2024 r.[28]

(34) Chociaż Luksemburg jest w dużym stopniu wzajemnie powiązany zarówno pod względem energii, jak i gazu, konieczne będą dalsze inwestycje w perspektywie rosnącej produkcji energii ze źródeł odnawialnych i zapotrzebowania na energię elektryczną. Luksemburg musi stawić czoła wyzwaniu związanemu z niewystarczającą podażą mieszkań, a jednocześnie osiągnąć swoje cele w zakresie energii i klimatu. Konieczna jest również renowacja istniejących zasobów budowlanych. Sektor budynków mieszkalnych i renowacji, dysponujący 20,8 % całkowitego potencjału w zakresie oszczędności energii (wyrażonych jako GWh), stanowi drugie co do wielkości źródło łącznych oszczędności energii do 2030 r. Około 89 % budynków mieszkalnych korzysta z systemów grzewczych opartych na paliwach kopalnych (ropa naftowa i gaz ziemny). Kluczową rolę w tym względzie będą odgrywać gminy. Zagęszczenie ruchu drogowego wpływa na gospodarkę i zrównoważenie środowiskowe, podczas gdy transport ma znaczny udział w zużyciu ropy naftowej i odpowiada za 59 % całkowitych emisji gazów cieplarnianych (w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 24 % w 2019 r.). Chociaż Luksemburg przyjął pewne istotne środki mające na celu poprawę zrównoważonego transportu, dodatkowe, bardziej ukierunkowane interwencje znacznie pomogłyby zmniejszyć zależność od ropy naftowej i emisje gazów cieplarnianych. Znajduje to odzwierciedlenie w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu Luksemburga, w którym ustalono, że do 2030 r. 40 % parku samochodowego będą stanowić pojazdy elektryczne i pojazdy typu plug-in. Luksemburg postawił sobie za cel osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. W ostatnich latach poczyniono znaczne postępy w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych, ale pozostaje jednym z państw

[28] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 i rozporządzenie Rady (UE) 2023/706.

członkowskich o najniższym odsetku wykorzystania tej energii. Aby Luksemburg osiągnął swoje cele w zakresie energii na 2030 r. – 25 % energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych i zmniejszenie zużycia energii końcowej o 40–44 % w porównaniu z 2007 r. – niezbędne będzie dalsze zwiększenie ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej oraz efektywności energetycznej.

(35) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach najbardziej dotkniętych tą transformacją. Luksemburg zwiększył wysiłki na rzecz podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników w sektorach upadających i doświadczających przemian. Niedobory siły roboczej utrzymują się jednak w niektórych zawodach, w tym w kierownictwie do spraw strategicznych i planowania. Stanowi to możliwe wąskie gardło w kontekście zielonej transformacji i we wdrażaniu REPowerEU.

(36) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2023 r., a jej opinia[29] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(37) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe, ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji; oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Luksemburga zalecenia 1, 2 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego, czwartego i piątego zalecenia dla strefy euro,

[29] Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2023 r. i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii.

   Zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 4,8 % w 2024 r.

   Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

   W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu gospodarczego, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

   Ograniczenie ryzyka związanego z rynkiem mieszkaniowym, w szczególności poprzez ograniczenie możliwości odliczania odsetek od kredytów hipotecznych oraz poprzez podjęcie działań mających na celu zwiększenie podaży gruntów pod zabudowę. Zaradzenie kwestii długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, w szczególności przez ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i zwiększenie wskaźnika zatrudnienia pracowników starszych. Wzmożenie działań w celu skutecznego zwalczania agresywnego planowania podatkowego, w szczególności poprzez zapewnienie wystarczającego opodatkowania wychodzących płatności odsetek i tantiem do jurysdykcji o zerowych lub niskich stawkach podatkowych.

2. Utrzymanie stałego tempa wdrażania uzupełnionego planu odbudowy i zwiększania odporności oraz szybkie sfinalizowanie rozdziału dotyczącego REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.

3. Poprawę wyników systemu edukacji szkolnej i promowanie równych szans dla wszystkich uczniów, w szczególności poprzez dostosowanie nauczania do potrzeb uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i pochodzących z różnych środowisk językowych.

4. Ograniczenie zależności od paliw kopalnych dzięki przyspieszeniu wprowadzania odnawialnych źródeł energii, zwiększeniu zdolności przesyłowej energii elektrycznej, uproszczeniu procesu wydawania pozwoleń oraz inwestycjom w efektywność energetyczną zarówno w sektorze mieszkaniowym, jak i niemieszkaniowym. Wspieranie gmin w opracowywaniu szczegółowych lokalnych planów wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym energii wiatrowej i fotowoltaicznej, oraz dotyczących systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Dalsze wspieranie elektryfikacji transportu oraz inwestowanie w sieci i infrastrukturę transportu publicznego. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący