EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.5.2023
COM(2023) 616 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Luxemburg

{SWD(2023) 616 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Luxemburg

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel-

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

en veerkrachtfaciliteit is op 30 juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

(2) Op 22 november 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2023[4] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2023 voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 23 maart 2023 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 22 november 2022 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2023 aangenomen, waarin zij Luxemburg identificeert als een van de lidstaten die door onevenwichtigheden geraakt kan zijn of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2023 van Luxemburg. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 16 mei 2023 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 13 maart 2023 heeft aangenomen.

(3) Hoewel de economieën in de EU blijk geven van opvallende veerkracht, blijft de geopolitieke context een negatief effect hebben. Aangezien de EU resoluut achter Oekraïne staat, is de economische en sociale beleidsagenda van de EU erop gericht om op korte termijn de negatieve gevolgen van energieschokken voor zowel kwetsbare huishoudens als bedrijven te beperken en op middellange termijn de inspanningen met het oog op de verwezenlijking van de groene en de digitale transitie, de ondersteuning van duurzame en inclusieve groei, de bewaking van de macro-economische stabiliteit en de vergroting van de veerkracht vol te houden. De agenda is ook sterk gericht op het vergroten van het concurrentievermogen en de productiviteit van de EU.

(4) Op 1 februari 2023 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met de titel “Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk”[5] om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU te versterken en de snelle transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen. Het plan vormt een aanvulling op de lopende inspanningen in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU. Het heeft tot doel een omgeving te scheppen die gunstiger is voor het opschalen van de capaciteit van de EU om de nettonultechnologieën en -producten te fabriceren die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de EU te halen, en de toegang tot relevante kritieke grondstoffen te waarborgen, onder meer door de aanvoer te diversifiëren, geologische hulpbronnen in de lidstaten naar behoren te exploiteren en grondstoffen zoveel mogelijk te recyclen. Het plan is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingskader, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Op 16 maart 2023 heeft de Commissie ook een mededeling gepubliceerd met de titel “Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030”[6], die is gestructureerd rond negen elkaar versterkende aanjagers, met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. In de mededeling

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

worden beleidsprioriteiten vastgesteld die bedoeld zijn om actief te zorgen voor structurele verbeteringen, gerichte investeringen en regelgevingsmaatregelen voor het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn. Onderstaande aanbevelingen dragen bij tot de verwezenlijking van deze prioriteiten.

(5) In 2023 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020 en 2022 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(6) De REPowerEU-verordening[7], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen snel af te bouwen. Dit zal bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. De verordening stelt de lidstaten in staat een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken. Deze plannen stimuleren ook het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU zoals uiteengezet in het industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, en gaan in op de energiegerelateerde landspecifieke aanbevelingen die in 2022 en, indien van toepassing, in 2023 aan de lidstaten zijn gedaan. Met de REPowerEU-verordening wordt een nieuwe categorie niet-terugbetaalbare financiële steun ingevoerd die ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld voor de financiering van nieuwe energiegerelateerde hervormingen en investeringen in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen.

(7) Op 8 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken[8]. De Commissie heeft eraan herinnerd dat de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 wordt gedeactiveerd. Zij heeft verzocht om een begrotingsbeleid in 2023-24 dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn waarborgt en de potentiële groei op duurzame wijze verhoogt. De lidstaten is verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's 2023 uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp wordt nageleefd en de schuld voortdurend op plausibele wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok, geleidelijk af te

[7] Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

schaffen, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Zij heeft erop gewezen dat indien de steunmaatregelen zouden moeten worden verlengd vanwege de hernieuwde druk van de energieprijzen, de lidstaten dergelijke maatregelen veel beter moeten richten op kwetsbare huishoudens en ondernemingen dan in het verleden. De Commissie heeft voorgesteld de begrotingsaanbevelingen te kwantificeren, te differentiëren en te formuleren op basis van de netto primaire uitgaven, zoals voorgesteld in haar mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance[9]. Zij heeft aanbevolen dat alle lidstaten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. De Commissie heeft aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen.

(8) Op 26 april 2023 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gepresenteerd om een uitgebreide hervorming van de EU-regels inzake economische governance uit te voeren. De voorstellen moeten vooral de overheidsschuld houdbaarder maken en tegelijkertijd duurzame en inclusieve groei bevorderen in alle lidstaten via hervormingen en investeringen. De voorstellen beogen de lidstaten meer controle te geven wat het ontwerpen van hun middellangetermijnplannen betreft, maar tuigen ook een strengere handhavingsregeling op om ervoor te zorgen dat de lidstaten de verbintenissen die zij in hun begrotingsplannen voor de middellange termijn aangaan, ook daadwerkelijk nakomen. De doelstelling is om de wetgevingswerkzaamheden in 2023 af te ronden.

(9) Op 21 april 2021 heeft Luxemburg zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Luxemburg aangenomen[10]. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Luxemburg de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(10) Luxemburg heeft op 28 april 2023 zijn nationaal hervormingsprogramma 2023 ingediend en op 27 april 2023 zijn stabiliteitsprogramma 2023, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2023 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Luxemburg over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Luxemburg (ST 10155/21; ST 10155/21 ADD 1).

(11) De Commissie heeft op 24 mei 2023 het landverslag 2023 voor Luxemburg[11] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2022 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Luxemburg van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Luxemburg een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 24 mei 2023[12]. Zij heeft geconcludeerd dat Luxemburg niet wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Vooral de kwetsbaarheden in verband met de hoge huizenprijzen en de hoge schuldenlast van de huishoudens zijn onlangs toegenomen, maar lijken tot dusver binnen de perken te blijven en zullen naar verwachting op middellange termijn afnemen. De sterke bevolkingsgroei en de toename van hypotheekkredieten, gestimuleerd door fiscale steun, hebben de vraag naar woningen doen stijgen, terwijl het aanbod werd gelimiteerd door de beperkte hoeveelheid beschikbare bouwgrond en door het opkopen van grond voor speculatie. De groeiende kloof tussen vraag en aanbod op de woningmarkt heeft geleid tot sterke stijgingen van de huizenprijzen met een toenemend risico van overwaardering van de huizenprijzen en een slechtere betaalbaarheid. Eind 2022 koelden de huizenprijzen duidelijk af en liep het aantal woningtransacties sterk terug, omdat de stijging van de rente tot een omslag in de markt heeft geleid. Er wordt echter geen scherpe correctie van de huizenprijzen verwacht omdat de inkomens niet dalen en het aanbodtekort naar verwachting zal aanhouden. De schuldenlast van de huishoudens is zeer hoog in verhouding tot het besteedbare inkomen en is toegenomen terwijl het lenen eind 2022 enigszins afnam. De financiële middelen van de huishoudens zijn ook aanzienlijk, de schuldenlast neemt toe naarmate de inkomens- en vermogensniveaus hoger zijn, en de banksector is gezond, hetgeen de macrofinanciële risico's over het geheel genomen beperkt. Extra beleidsinspanningen, onder meer door het opvoeren en prioriteren van de goedkeuring en de uitvoering van recente maatregelen, met inbegrip van recurrente belastingen het aanbod van bouwgrond te stimuleren, in combinatie met de lopende hervorming van de ruimtelijke ordening, kunnen het woningaanbod helpen stimuleren, onder meer via het aanbod van betaalbare en sociale woningen voor de meest behoeftigen. Ook de efficiëntie van de huurmarkt kan worden verbeterd. Bovendien zou een verlaging van de onlangs verhoogde hypotheekrenteaftrek de fiscale prikkels om te lenen, die hoge huizenprijzen ondersteunen, verminderen.

(13) Op basis van door Eurostat gevalideerde gegevens[13] is het overheidsoverschot van Luxemburg afgenomen van 0,7 % van het bbp in 2021 tot 0,2 % in 2022, terwijl de

[11] SWD(2023) 616 final.
[12] SWD(2023) 638 final.
[13] Eurostat-Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023

bruto-overheidsschuld iets is gestegen van 24,5 % van het bbp eind 2021 tot 24,6 % eind 2022.

(14) Het overheidssaldo is beïnvloed door de fiscale beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. In 2022 omvatten dergelijke inkomstenverlagende maatregelen een verlaging van de productgebonden belastingen om de consumentenprijzen voor benzine, diesel en stookolie met 7,5 cent per liter te verlagen; terwijl dergelijke uitgavenverhogende maatregelen de invoering van een energiebelastingkrediet[14], steun voor bedrijven die door de stijgende energieprijzen worden getroffen en beperking van de stijging van de gasprijzen omvatten. De Commissie raamt de netto begrotingskosten van deze maatregelen op 0,5 % van het bbp in 2022. Het overheidssaldo is ook beïnvloed door de begrotingsuitgaven voor de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne, die in 2022 op 0,1 % van het bbp worden geschat. Tegelijkertijd zijn de geraamde kosten van de tijdelijke noodmaatregelen in verband met COVID-19 gedaald van 0,8 % in 2021 tot 0,1 % van het bbp in 2022.

(15) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Luxemburg aanbevolen[15] om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden.

(16) Volgens de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[16] in 2022 ondersteunend met -0,9 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad. Zoals aanbevolen door de Raad is Luxemburg het herstel blijven steunen met investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit werden gefinancierd. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 0,1 % van het bbp in 2022 (0,1 % van het bbp in 2021). De nationaal gefinancierde investeringen leverden een neutrale bijdrage aan de begrotingskoers[17]. Luxemburg heeft derhalve nationaal gefinancierde investeringen gehandhaafd, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd heeft de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 1,3 procentpunt geleverd. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvatte de extra gevolgen van de maatregelen om de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen te beperken (extra netto begrotingskosten van 0,5 % van het bbp) en de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp).

---

14 De uit te betalen belastingkredieten kunnen hoger zijn dan de verschuldigde belasting en zowel op niet-belastingplichtigen als belastingplichtigen van toepassing zijn; daarom worden zij in de nationale rekeningen als uitgaven ingedeeld (ESR 2010, artikelen 20.167 en 20.168).

15 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Luxemburg, PB C 304 16.2021, blz. 73.

16 De begrotingskoers wordt gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van aan de COVID-19-crisis gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven die worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn. Raadpleeg voor meer details Vak 1 in de Fiscale statistische tabellen.

17 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven hebben een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp geleverd, als gevolg van een daling van de "Overige kapitaaloverdrachten", die vooral verband hield met het afbouwen van de steun aan bedrijven en de hulp bij herstel in het kader van de COVID-19-pandemie (*Ontwikkelings- en solidariteitsfonds voor bedrijven*).

Tegelijkertijd droegen ook subsidies, andere lopende uitgaven en intermediair verbruik bij (0,3 % van het bbp) aan de groei van de netto primaire lopende uitgaven. Luxemburg heeft dus de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven niet voldoende onder controle gehouden. De aanzienlijke expansieve bijdrage van nationaal gefinancierde lopende uitgaven was slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen aan te pakken en aan de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne.

(17) Het macro-economische scenario in het stabiliteitsprogramma dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig voor 2023 en daarna. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2023 met 2.4 % en in 2024 met 3.8 % zal groeien. In vergelijking daarmee gaan de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uit van een lagere reële bbp-groei van 1,6 % in 2023 en 2,4 % in 2024, voornamelijk vanwege de lagere bijdrage aan de groei van de netto-uitvoer in 2023 en binnenlandse vraag in 2024[18].

(18) In haar stabiliteitsprogramma voor 2023 verwacht de regering dat het overheidssaldo zal verslechteren tot een begrotingstekortquote van 1,5 % van het bbp in 2023. De verslechtering in 2023 is voornamelijk het gevolg van aanvullende maatregelen om de inkomens van huishoudens en bedrijven te ondersteunen in de nasleep van de hoge energieprijzen en hoge inflatie. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting toenemen van 24,6 % van het bbp eind 2022 tot 26,1 % eind 2023. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt voor 2023 van een overheidstekort van 1,7 % van het bbp uitgegaan. Dit is iets hoger dan het in het stabiliteitsprogramma geraamde tekort, voornamelijk als gevolg van iets lagere belastinginkomsten volgens de prognose van de Commissie. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt gerekend op een iets lagere overheidsschuldquote van 25,9 % tegen eind 2023. Volgens de prognoses van de Commissie is het verschil is toe te schrijven aan een hogere groei van het nominale bbp in 2023.

(19) Het overheidssaldo in 2023 wordt naar verwachting nog steeds beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. Deze bestaan uit maatregelen uit 2022 die zijn verlengd (met name beperking van de stijging van de gasprijzen door subsidiëring van de energiekosten van huishoudens en netwerkkosten, stabilisering van de elektriciteitsprijzen door subsidies aan huishoudens en maatregelen ter ondersteuning van het bedrijfsleven) en uit nieuwe maatregelen, zoals subsidies voor de levering van warmte via wijknetwerken en voor grote woongebouwen, alsmede subsidies ter bevordering van zelfverbruik door middel van zonne-elektriciteit door bedrijven. De netto begrotingskosten van de steunmaatregelen worden in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 1,1 % van het bbp in 2023[19]. Sommige maatregelen in 2023 zijn gericht op de meest kwetsbare huishoudens of bedrijven; de meeste maatregelen behouden de prijsprikkel niet volledig om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen. Bijgevolg wordt het bedrag van de

[18] Voor het nominale bbp is het beeld iets anders; het stabiliteitsprogramma gaat uit van een groei van het nominale bbp van 4,7 % in 2023 en 6,0 % in 2024, terwijl de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uitgaan van een hoger percentage van 7,1 % in 2023 en een vergelijkbaar percentage van 5,9 % in 2024.

[19] Dit cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven, alsmede eventuele kapitaaluitgaven.

gerichte steunmaatregelen, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de naleving van de begrotingsaanbeveling voor 2023, in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 0,6 % van het bbp in 2023 (tegenover 0,4 % van het bbp in 2022).

(20) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen[20] dat Luxemburg actie onderneemt om er in 2023 voor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers[21], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Luxemburg moet klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Luxemburg is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

(21) In 2023 zal de begrotingskoers volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie expansief zijn (-1,5 % van het bbp), tegen een achtergrond van hoge inflatie. Dit volgt op een expansieve begrotingskoers in 2022 (-0,9 % van het bbp). Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 een expansieve bijdrage van 1,3 procentpunt aan de begrotingskoers zal leveren. Dit omvat de hogere kosten van de gerichte steunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen met 0,3 % van het bbp. De expansieve bijdrage van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven is dus slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen. De expansieve groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) wordt onder meer veroorzaakt door sociale uitkeringen andere dan in natura, subsidies in verband met niet-gerichte energiemaatregelen, permanente verhogingen van de lonen in de collectieve sector, een eenmalige bijdrage aan de EU-begroting en de verlaging van de btw-tarieven. Kortom, de verwachte groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven is niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zullen in 2023 naar verwachting 0,2 % van het bbp bedragen, terwijl nationaal gefinancierde investeringen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers zullen leveren. Luxemburg is van plan aanvullende investeringen te financieren via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, en er wordt verwacht dat nationaal gefinancierde investeringen worden gehandhaafd[22]. Het land is van plan overheidsinvesteringen te financieren voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals de elektrificatie van het openbaar vervoer, de versterking van het tram- en spoorwegnet, een klimaat- en energiefonds ter ondersteuning van de

[20] Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Luxemburg, PB C 334 van 01.09.2022, blz. 128.

[21] Volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt de potentiële productiegroei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) van Luxemburg, die wordt gebruikt als maatstaf voor de begrotingskoers, geraamd op 7,8 % in nominale termen.

[22] Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een neutrale bijdrage aan het bbp zullen leveren.

aankoop van zonnepanelen, de digitalisering van overheidsdiensten en de beveiliging van digitale communicatie (kwantumtechnologie), die gedeeltelijk worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(22) Volgens het stabiliteitsprogramma wordt verwacht dat het overheidstekort zal stijgen tot 1,7 % van het bbp in 2024. De toename in 2024 is voornamelijk te wijten aan de verlenging van steunmaatregelen om de gevolgen van de inflatiegolf voor de inkomens van huishoudens en bedrijven te verzachten. In het programma wordt verwacht dat de overheidsschuldquote zal toenemen tot 27,5 % tegen eind 2024. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 1,5 % van het bbp in 2024. Dit is iets lager dan het in het programma geraamde tekort en volgens de prognoses van de Commissie is dat voornamelijk het gevolg van een geringere stijging van de beloning van werknemers en de sociale overdrachten. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt gerekend op een lagere overheidsschuldquote van 27,0 % tegen eind 2024.

(23) In het stabiliteitsprogramma wordt uitgegaan van de verlenging van de energiesteunmaatregelen tot eind 2024. De Commissie gaat er momenteel vanuit dat de nettokosten van energiesteunmaatregelen in 2024 0,5 % van het bbp zullen bedragen[23], vergeleken met 1,1 % van het bbp in 2023. Deze schatting is wel afhankelijk van de aanname dat de energieprijzen niet opnieuw zullen stijgen. De energiesteunmaatregelen die volgens de huidige planning in 2024 van kracht zullen blijven, lijken niet gericht op kwetsbare huishoudens of bedrijven. De meeste ervan behouden niet volledig de prijsprikkel om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen.

(24) Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad roept op tot een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo in de richting van de middellangetermijndoelstelling met 0,5 % van het bbp als benchmark[24]. Rekening houdend met de budgettaire houdbaarheid[25], zou een verbetering van het structurele saldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024 passend zijn. Voor het waarborgen van een dergelijke verbetering mag de groei van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[26] in 2024 niet meer dan 4,8 % bedragen, zoals in deze aanbeveling wordt aangegeven. Tegelijkertijd moeten de resterende energiesteunmaatregelen (momenteel door de Commissie geraamd op 1,1 % van het bbp in 2023) worden afgebouwd in 2023, afhankelijk van de ontwikkelingen op de energiemarkt en beginnend met de minst

---

23 De definitie van de Commissie van energiemaatregelen omvat alleen fiscale beleidsmaatregelen die rechtstreeks van invloed zijn op de energieprijzen of die voorzien in tijdelijke inkomenssteun voor energieverbruik. Steunmaatregelen voor de algemene inflatie worden niet als energiemaatregelen aangemerkt, hetgeen een verschil in de geraamde begrotingskosten van energiesteunmaatregelen tussen het stabiliteitsprogramma en de prognoses van de Commissie verklaart.

24 Overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, dat ook een aanpassing van meer dan 0,5 % van het bbp voorschrijft voor lidstaten met een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp of met meer uitgesproken risico's voor de houdbaarheid van de schuld.

25 De Commissie schatte dat Luxemburg een stabiel structureel primair begrotingssaldo nodig heeft om de overheidsschuld op middellange termijn op een prudent niveau te houden. Deze raming was gebaseerd op de najaarsprognoses 2022 van de Commissie. Het uitgangspunt voor deze schatting was het geraamde overheidstekort en de overheidsschuld voor 2024, waarbij werd aangenomen dat de energiesteunmaatregelen in 2024 zouden worden ingetrokken.

26 De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven exclusief discretionaire inkomstenmaatregelen en exclusief rente-uitgaven en conjuncturele werkloosheidsuitgaven.

gerichte maatregelen, en moeten de daarmee samenhangende besparingen worden gebruikt om het overheidstekort te verminderen. Op basis van ramingen van de Commissie zou dit leiden tot een groei van de netto primaire uitgaven die onder het aanbevolen maximale groeipercentage voor 2024 ligt. De groei van de netto nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 is volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie echter niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. Indien dit wordt bevestigd, zou een lagere groei van de netto primaire uitgaven in 2024 passend zijn.

(25) Uitgaande van ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie verwacht dat de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven in 2024 met 2,9 % zullen stijgen, wat onder het aanbevolen groeipercentage ligt.

(26) Volgens het programma zullen de overheidsinvesteringen stabiel blijven op 4,5 % van het bbp in 2023 en 2024. Het programma verwijst naar hervormingen en investeringen die naar verwachting zullen bijdragen tot duurzame en inclusieve groei. Daartoe behoren investeringen ter bevordering van de energie- en digitale transitie, die ook deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan.

(27) Het stabiliteitsprogramma schetst een begrotingstraject voor de middellange termijn tot 2027. Volgens het programma wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal dalen tot 1,0 % van het bbp in 2025 en tot 0,8 % in 2026, voordat het weer iets oploopt naar 0,9 % in 2027. Daarom zal het gepland overheidstekort binnen de looptijd van het programma onder de 3 % van het bbp blijven. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting toenemen van 27,5 % van het bbp eind 2024 tot 29,0 % eind 2027.

(28) Het effect van de demografische ontwikkelingen op de overheidsuitgaven zal de komende decennia alleen maar groter worden, aangezien het aantal gepensioneerden per werknemer naar verwachting gestaag zal toenemen als gevolg van de vergrijzing en de vertraging van de nettomigratiestromen. Bij ongewijzigd beleid zal Luxemburg worden geconfronteerd met een van de scherpste stijgingen van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp in de EU, die naar verwachting zullen verdubbelen tot ongeveer 18 % van het bbp in 2070, de hoogste in de EU. Dit leidt tot een aanzienlijke stijging van de overheidsschuld en brengt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar. Het herstel- en veerkrachtplan gaat niet in op de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn. Het plan handelt specifiek niet over de negatieve effecten van vervroegde-uittredingsregelingen en financiële prikkels om de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten, hetgeen bijdraagt tot de lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Een verhoging van de werkelijke pensioenleeftijd zou een gunstig macro-economisch effect hebben en de uitgaven voor pensioenen kunnen verminderen, aangezien een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers de economische groei zou ondersteunen. Het bestrijden van agressieve fiscale planning in de EU is cruciaal teneinde: i) verstoring van de concurrentie tussen ondernemingen te voorkomen; ii) een eerlijke behandeling van belastingplichtigen te garanderen; en iii) de overheidsfinanciën te beschermen. Luxemburg heeft een kleine, open economie met een grote internationale financiële sector, wat de grote financiële stromen voor een aanzienlijk deel verklaart. Deze stromen weerspiegelen echter ook de aanwezigheid van vele ondernemingen in buitenlandse handen in het land, die betrokken zijn bij kasmiddelenbeheer binnen de eigen groep. Een bijzonder aandachtspunt is de afwezigheid van bronbelastingen of vergelijkbare maatregelen inzake uitkeringen van

interest en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties naast de landen die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties zijn vermeld[27]. Uitgaande betalingen van interesten en royalty's van in Luxemburg gevestigde ondernemingen aan jurisdicties van derde landen worden mogelijk niet of nauwelijks belast indien die betalingen niet of laag worden belast in de ontvangende jurisdictie. Luxemburg heeft een aantal maatregelen genomen om agressieve fiscale planning te bestrijden. Tot dusver zijn deze maatregelen echter ontoereikend gebleken om de kenmerken van het belastingsysteem aan te pakken die door multinationals kunnen worden aangegrepen om aan agressieve fiscale planning te doen.

(29) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. De uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Luxemburg is gaande. Luxemburg heeft op 28 december 2022 zijn eerste betalingsaanvraag ingediend, die overeenkomt met 26 mijlpalen en streefdoelen in het uitvoeringsbesluit van de Raad, voor de uitbetaling van 20 miljoen EUR in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De Commissie heeft op 28 april 2023 een positieve voorlopige beoordeling gepubliceerd. De betalingsaanvraag wordt nu besproken in de Raad. De betreffende mijlpalen en doelstellingen omvatten de inwerkingtreding van de "huisvestingspact 2.0"-hervorming, die tot doel heeft het aanbod van betaalbare huurwoningen van de gemeenten te vergroten, investeringen voor de digitalisering van de collectieve sector en voor de ontwikkeling van ultraveilige communicatie, de bijscholing van de beroepsbevolking met de start van het "FutureSkills"-programma, alsook een hervorming van de aankoop van schone voertuigen. Luxemburg heeft op 11 november 2022 een wijziging van zijn plan ingediend, die op 17 januari 2023 door de Raad is goedgekeurd. Luxemburg zal naar verwachting een REPowerEU-hoofdstuk indienen en heeft reeds besloten 128,5 miljoen EUR van de Brexit-aanpassingsreserve (BAR) naar de herstel- en veerkrachtfaciliteit over te hevelen om de uitvoering ervan te financieren. De snelle opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Luxemburg op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische en effectieve betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(30) De Commissie heeft in 2022 alle programmadocumenten betreffende het cohesiebeleid van Luxemburg goedgekeurd. Het is van cruciaal belang om de cohesiebeleidsprogramma's in aanvulling op en in synergie met het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, snel uit te voeren om de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, de economische en sociale veerkracht te vergroten en een evenwichtige regionale ontwikkeling in Luxemburg tot stand te brengen.

(31) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Luxemburg geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen, met

[27] Conclusies van de Raad van 24 februari 2022 over de herziene EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied, PB C 103/01 van 3.2.2022, blz. 1.

name de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn, voortvloeiend uit het pensioenstelsel, mazen in de wetgeving waarvan multinationals met agressieve belastingplanning gebruik kunnen maken, kwetsbaarheden in verband met hoge huizenprijzen en schulden van huishoudens, zwakke punten in het onderwijsstelsel die de ongelijkheid vergroten en vraagstukken in verband met het energiebeleid en de groene transitie, waaronder potentiële belemmeringen voor de overgang weg van fossiele brandstoffen en problemen met het vervoersnetwerk.

(32) De basisvaardigheden en algemene prestaties van de leerlingen hangen grotendeels af van hun sociaal-economische en taalachtergrond. Het gemiddelde niveau van de belangrijkste kennis en vaardigheden op 15-jarige leeftijd, zoals gemeten door het Programme for International Student Assessment (PISA) van de OESO, ligt in Luxemburg aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde. De kloof tussen bevoorrechte en kansarme leerlingen is in Luxemburg groter dan in enig ander EU-land. Het onderwijssysteem biedt niet alle leerlingen de benodigde basisvaardigheden om te voldoen aan de behoeften op de arbeidsmarkt in het land. In het nationale schoolsysteem wordt op de lagere school Luxemburgs gesproken, terwijl de leerlingen in het Duits leren lezen en schrijven. Alle vakken (behalve Frans) worden in het Duits gegeven. Dit is vereist zeer veel talenkennis in een land waar slechts één op de drie leerlingen Luxemburgs als eerste taal spreekt. Het aandeel jongeren van 18-24 jaar dat onderwijs en opleiding verlaat zonder het voortgezet onderwijs af te maken, is gestegen van 6,3 % in 2018 tot 8,2 % in 2022. In september 2022 is Luxemburg gestart met een proefproject in vier basisscholen, waar leerlingen eerst in het Frans en vervolgens in het Duits worden onderwezen. Als deze aanpak tot meer scholen wordt uitgebreid, kan dit bijdragen tot betere prestaties van leerlingen wier eerste taal niet het Frans is. Luxemburg heeft ook het aanbod van internationale openbare scholen vergroot: vanaf 2022/2023 gaat 4 % van de leerlingen in het kleuter- en lager onderwijs naar dergelijke scholen, waar zij kunnen kiezen tussen Engels, Frans of Duits als onderwijstaal. Indien deze mogelijkheid van onderwijs in één hoofdtaal zou worden uitgebreid naar meer scholen, zou dit de kansen van de leerlingen op betere leerresultaten aanzienlijk kunnen verbeteren.

(33) Het energiesysteem in Luxemburg wordt gekenmerkt door een sterke afhankelijkheid van invoer en fossiele brandstoffen. Het land is een grote netto importeur van energie. Het is bijna volledig afhankelijk van de invoer van primaire energie, met een afhankelijkheidsratio van 92 % in 2021. De Luxemburgse energiemix bestaat voor 69 % uit olie, 18 % uit aardgas en 12 % is afkomstig van hernieuwbare energiebronnen, met een capaciteit van 572 megawatt in 2022. Luxemburg importeert geen olie uit Rusland. Wat gas betreft, is de afhankelijkheid van Rusland beperkt, aangezien bijna 100 % van het door Luxemburg verbruikte gas werd ingevoerd via pijpleidingen uit België en Duitsland, afkomstig uit Noorwegen en Nederland. Het verbruik van aardgas in Luxemburg is in de periode tussen augustus 2022 en maart 2023 met 26 % gedaald ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde periode in de voorgaande vijf jaar, meer dan het reductiestreefdoel van 15 %. Luxemburg kan doorgaan met de inspanningen om de vraag naar gas tijdelijk te verminderen tot en met 31 maart 2024[28].

(34) Hoewel Luxemburg veel interconnecties heeft, zowel wat elektriciteit als wat gas betreft, zullen verdere investeringen nodig zijn om te anticiperen op de groeiende

28 Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad en Verordening (EU) 2023/706 van de Raad.

vraag naar hernieuwbare energie en elektriciteit. Luxemburg moet de uitdaging van het ontoereikende woningaanbod aanpakken en tegelijkertijd voldoen aan zijn energie- en klimaatdoelstellingen. Het bestaande gebouwenbestand moet bovendien worden gerenoveerd. Met 20,8 % van het totale energiebesparingspotentieel (in GWh) vormt de residentiële bouw- en renovatiesector de op één na grootste bron van cumulatief energiebesparingspotentieel in de periode tegen 2030. Ongeveer 89% van de woningvoorraad maakt gebruik van verwarmingssystemen op basis van fossiele brandstoffen (stookolie en aardgas). Gemeenten spelen hierbij een zeer belangrijke rol. Congestie van het wegverkeer drukt op de economie en op de duurzaamheid van het milieu, terwijl vervoer verantwoordelijk is voor een aanzienlijk aandeel van het olieverbruik en voor 59 % van de totale broeikasgasemissies, ten opzichte van een EU-gemiddelde van 24 % in 2019. Hoewel Luxemburg een aantal relevante maatregelen heeft genomen om duurzaam vervoer te verbeteren, zouden aanvullende, meer gerichte maatregelen aanzienlijk bijdragen tot het verminderen van de afhankelijkheid van olie en de uitstoot van broeikasgassen. Dit komt tot uiting in het nationaal energie- en klimaatplan van Luxemburg, dat voor het wagenpark een streefdoel van 40 % elektrische en plug-in voertuigen tegen 2030 bevat. Luxemburg heeft zich ten doel gesteld tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Het land heeft de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van hernieuwbare energie, maar blijft een van de lidstaten met het laagste aandeel. Om de Luxemburgse energiedoelstellingen voor 2030 te bereiken (25% van de energie uit hernieuwbare bronnen halen en het eindverbruik van energie met 40% tot 44% verminderen in vergelijking met 2007) zal de ambitie om de broeikasgasemissies te verminderen en het gebruik van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te verhogen, verder moeten worden opgeschroefd.

(35) Het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden in sectoren en beroepen die van essentieel belang zijn voor de groene transitie, waaronder de productie, de implementatie en het onderhoud van nettonultechnologieën, leiden tot knelpunten in de transitie naar een nettonuleconomie. Hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels die inspelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt en gerichte bij- en omscholingsmaatregelen zijn van cruciaal belang om tekorten aan vaardigheden aan te pakken en arbeidsintegratie en -verschuivingen te bevorderen. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten deze maatregelen toegankelijk zijn, met name voor personen en in de sectoren waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn. Luxemburg heeft zijn inspanningen verhoogd om werknemers in krimpende en veranderende sectoren bij- en om te scholen. Toch blijven er tekorten bestaan in sommige beroepen, waaronder beleids- en planningsmanagers. Dit is een mogelijk knelpunt in de groene transitie en in de uitvoering van REPowerEU.

(36) In het licht van deze beoordeling van de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2023 onderzocht en zijn advies[29] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(37) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde i) de

[29] Op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

houdbaarheid van de schuldpositie in stand te houden en af te zien van generieke steun voor de geaggregeerde vraag in 2023, gerichtere begrotingsmaatregelen te nemen om de impact van de hoge energieprijzen te verlichten en na te denken over passende manieren om de steun af te bouwen naarmate de druk van de energieprijzen afneemt; ii) hoge overheidsinvesteringen te handhaven en particuliere investeringen te bevorderen om de groene en de digitale transitie te ondersteunen; (iii) loonontwikkelingen te ondersteunen die het verlies aan koopkracht verzachten en tegelijkertijd tweederonde-effecten op de inflatie beperken, actief arbeidsmarktbeleid verder verbeteren en tekorten aan vaardigheden tegengaan; iv) het ondernemingsklimaat te verbeteren en ervoor te zorgen dat energiesteun aan bedrijven kosteneffectief en tijdelijk is, gericht is op levensvatbare bedrijven en stimulansen voor de groene transitie handhaaft, en v) de macrofinanciële stabiliteit in stand te houden en risico's te monitoren en tegelijkertijd te blijven werken aan de voltooiing van de bankenunie. Voor Luxemburg dragen de aanbevelingen 1, 2 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede, derde, vierde en vijfde aanbeveling voor de eurozone.

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2023 en 2024 de volgende actie onderneemt:

1. De geldende energiesteunmaatregelen tegen eind 2023 afbouwen en de gerelateerde besparingen gebruiken om het overheidstekort te verminderen. Indien nieuwe energieprijsstijgingen steunmaatregelen noodzakelijk maken, ervoor zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, fiscaal betaalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing in stand houden.

   Zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 4,8 %.

   Nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand houden en zorgen voor een effectieve absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en digitale transitie te bevorderen.

   Voor de periode na 2024 blijven streven naar een begrotingsstrategie op middellange termijn van geleidelijke en duurzame consolidatie, gecombineerd met investeringen en hervormingen die bevorderlijk zijn voor een hogere duurzame groei, teneinde een prudente begrotingspositie op middellange termijn te bereiken.

   De risico's in verband met de woningmarkt verminderen, met name door de hypotheekrenteaftrek te beperken en door maatregelen te nemen om het aanbod van bebouwbare grond te vergroten. De houdbaarheid van het pensioensysteem op lange termijn aanpakken, in het bijzonder door mogelijkheden voor vervroegde uittreding te beperken en door de participatiegraad van oudere werknemers te verhogen. Meer actie ondernemen om agressieve fiscale planning doeltreffend aan te pakken, met name door toereikende belastingheffing op uitgaande betalingen van interesten en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties.

2. Doorgaan met de gestage uitvoering van het herziene herstel- en veerkrachtplan en spoedig het REPowerEU-hoofdstuk afronden, zodat snel met de uitvoering ervan kan worden begonnen. Doorgaan met de snelle uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's, in nauwe complementariteit en synergie met het herstel- en veerkrachtplan.

3. De prestaties van het schoolonderwijs verbeteren en gelijke kansen voor alle leerlingen bevorderen, met name door het onderwijs aan te passen aan de behoeften van kansarme leerlingen en leerlingen met verschillende taalachtergronden.

4. De algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door de inzet van hernieuwbare energie te versnellen, vergunningsprocedures te versoepelen en te investeren in energie-efficiëntie, zowel in de residentiële als in de niet-residentiële sectoren. Gemeenten ondersteunen bij het ontwikkelen van gedetailleerde lokale plannen voor de inzet van hernieuwbare energie, onder meer windenergie en zonnecellen, en voor stadsverwarmings- en -koelingssystemen. De elektrificatie van het openbaar vervoer verder bevorderen en investeren in netwerken en infrastructuren voor openbaar vervoer. de beleidsinspanningen op te voeren die gericht zijn op het voorzien in en verwerven van de vaardigheden die nodig zijn voor de groene transitie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter