EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.5.2023
COM(2023) 616 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Luxemburgs nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2023

{SWD(2023) 616 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Luxemburgs nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2023

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[3], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av EU. I enlighet med europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar den till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom EU och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

återhämtning och resiliens uppdaterades den 30 juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

(2) Den 22 november 2022 antog kommissionen 2023 års årliga översikt över hållbar tillväxt[4], vilket utgjorde starten på 2023 års europeiska planeringstermin. Den 23 mars 2023 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 22 november 2022 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även 2023 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Luxemburg var en av de medlemsstater som kunde påverkas eller riskerade att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också ett yttrande om 2023 års utkast till budgetplan för Luxemburg. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 16 maj 2023, liksom förslaget till 2023 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 13 mars 2023.

(3) EU:s ekonomier uppvisar visserligen en anmärkningsvärd resiliens, men den geopolitiska situationen har fortfarande en negativ påverkan. EU står fullt solidariskt med Ukraina och därmed är EU:s ekonomiska och sociala agenda inriktad på att på kort sikt minska de negativa effekterna av energichocker, både för utsatta hushåll och företag, och på att på medellång sikt fortsätta satsningarna på den gröna och den digitala omställningen, stödja en hållbar tillväxt för alla, skydda makroekonomisk stabilitet och öka resiliensen. Den är också starkt inriktad på att öka EU:s konkurrenskraft och produktivitet.

(4) Den 1 februari 2023 lade kommissionen fram meddelandet *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern*[5] för att öka konkurrenskraften för EU:s nettonollindustri och stödja en snabb omställning till klimatneutralitet. Planen kompletterar de pågående insatserna inom ramen för den europeiska gröna given och REPowerEU. Målet med planen är att skapa bättre förutsättningar för att utöka EU:s tillverkningskapacitet vad gäller den nettonollteknik och de nettonollprodukter som behövs för att EU:s ambitiösa klimatmål ska uppnås, och även att säkerställa tillgång till relevanta kritiska råvaror, bland annat genom att diversifiera anskaffningen, exploatera geologiska resurser på lämpligt sätt i medlemsstaterna och maximera återvinningen av råvaror. Planen bygger på fyra pelare: ett förutsebart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för resilienta leveranskedjor. Den 16 mars 2023 lade kommissionen också fram meddelandet *EU:s konkurrenskraft på lång sikt, efter 2030*[6], som är uppbyggt kring nio ömsesidigt förstärkande faktorer med målet att arbeta för ett tillväxtfrämjande regelverk. I meddelandet fastställs politiska prioriteringar i syfte att aktivt säkerställa strukturella förbättringar, välfokuserade investeringar och regleringsåtgärder för EU:s och dess medlemsstaters konkurrenskraft på lång sikt. Rekommendationerna nedan bidrar till att hantera dessa prioriteringar.

(5) Europeiska planeringsterminen 2023 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av

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

återhämtnings- och resiliensplanerna är fortfarande viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020 och 2022 är dessutom lika relevanta för återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

(6) REPowerEU-förordningen[7] antogs den 27 februari 2023 och målet är att snabbt fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta kommer att bidra till energitrygghet och diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Med förordningen får medlemsstaterna möjlighet att lägga till ett nytt REPowerEU-kapitel i sina nationella återhämtnings- och resiliensplaner för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås. Dessa kommer också att bidra till att öka konkurrenskraften för EU:s nettonollindustri enligt vad som anges i industriplanen i den gröna given för nettonollåldern, och till att hantera de energirelaterade landsspecifika rekommendationer som utfärdats till medlemsstaterna 2022 och, i förekommande fall, 2023. Med REPowerEU-förordningen införs en ny kategori icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna för att de ska kunna finansiera nya energirelaterade reformer och investeringar inom ramen för sina återhämtnings- och resiliensplaner.

(7) Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande med finanspolitisk vägledning för 2024. Det syftar till att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka samordningen av politiken[8]. Kommissionen erinrade om att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023, och efterlyste en finanspolitik under 2023–2024 som säkerställer en hållbar skuldsättning på medellång sikt och ökar den potentiella tillväxten på ett hållbart sätt. Medlemsstaterna uppmanades att i sina stabilitets- och konvergensprogram för 2023 ange hur deras finanspolitiska planer kommer att säkerställa att referensvärdet för underskottet på 3 % av BNP respekteras liksom en realistisk och kontinuerlig skuldminskning, eller att skulden ligger kvar på försiktiga nivåer på medellång sikt. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att fasa ut de nationella finanspolitiska åtgärder som införts för att skydda hushåll och företag mot energiprischocker, med början med de minst riktade åtgärderna. Kommissionen angav att om det skulle behövas en förlängning av stödåtgärderna på grund av ett förnyat energipristryck bör medlemsstaterna, i högre grad än vad som gjorts tidigare, rikta sådana åtgärder till utsatta hushåll och företag. Kommissionen föreslog att de finanspolitiska rekommendationerna skulle kvantifieras och differentieras och formuleras utifrån primära nettoutgifter så som föreslagits i dess meddelande om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning[9]. Alla medlemsstater rekommenderades att fortsätta att skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa att faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel används

[7] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

[9] COM(2022) 583 final.

på ett ändamålsenligt sätt, särskilt mot bakgrund av målen för den gröna och den digitala omställningen och resiliensen. Kommissionen angav att den kommer att föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning.

(8) Den 26 april 2023 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag för att införa en heltäckande reform av EU:s regler för ekonomisk styrning. Huvudsyftet med förslagen är att säkerställa en mer hållbar offentlig skuldsättning och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt genom reformer och investeringar. Förslagen är tänkta att ge medlemsländerna mer kontroll över utformningen av sina medellångsiktiga planer, samtidigt som det införs en striktare ordning för efterlevnadskontrollen för att se till att medlemsländerna verkligen fullgör de åtaganden som de gjort i sina medellångsiktiga finans- och strukturpolitiska planer. Målet är att slutföra lagstiftningsarbetet 2023.

(9) Den 21 april 2021 lämnade Luxemburg in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt beslut godkännande av bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanen för Luxemburg[10]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Luxemburg på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(10) Den 28 april 2023 lämnade Luxemburg in sitt nationella reformprogram för 2023 och den 27 april 2023 sitt stabilitetsprogram för 2023, i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Luxemburgs halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2023 års nationella reformprogram.

(11) Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen 2023 års landsrapport för Luxemburg[11]. Den innehöll en bedömning av hur väl Luxemburg hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2022, och en utvärdering av landets genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten behandlades också Luxemburgs framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, och även framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

---

10 Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Luxemburgs återhämtnings- och resiliensplan (ST 10155/21, ST 10155/21 ADD 1).

11 SWD(2023) 616 final.

(12) Kommissionen har gjort en fördjupad granskning av Luxemburg enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 och offentliggjorde resultatet den 24 maj 2023[12]. Kommissionen drog slutsatsen att Luxemburg inte har makroekonomiska obalanser. I synnerhet har sårbarheterna när det gäller höga bostadspriser och hushållens höga skuldsättning nyligen ökat, men totalt sett verkar de vara begränsade och förväntas minska på medellång sikt. En stark befolkningstillväxt tillsammans med ökade bolån, som stimulerats av skattestöd, har pressat upp efterfrågan på bostäder, samtidigt som utbudet har hämmats av begränsad tillgång till mark för byggnation och hamstring av mark. Den växande klyftan mellan tillgång och efterfrågan på bostäder har lett till kraftiga bostadsprisökningar med ökande risk för övervärdering av bostadspriserna och mindre överkomliga priser. Bostadspriserna sjönk tydligt i slutet av 2022, och antalet bostadstransaktioner minskade kraftigt, eftersom ränteuppgången har lett till en svängning på marknaden. Det förväntas dock ingen kraftig korrigering av bostadspriserna eftersom inkomsterna håller jämna steg och utbudet förväntas vara fortsatt bristande. Hushållens skuldsättning är mycket hög sett till disponibel inkomst och har ökat samtidigt som upplåningen minskade något i slutet av 2022. Hushållen har också betydande finansiella tillgångar, skuldsättningen ökar i riktning mot högre inkomst- och förmögenhetsnivåer och banksektorn är sund, vilket på det hela taget minskar de makroekonomiska riskerna. Ytterligare politiska insatser, bland annat genom att intensifiera och prioritera antagandet och genomförandet av de senaste åtgärderna, däribland återkommande skatter för att öka tillgången till byggbar mark, i kombination med den pågående reformen av markanvändningsplaneringen, skulle kunna bidra till att öka utbudet av bostäder, bland annat genom att tillhandahålla bostäder till överkomliga priser och subventionerat boende som riktar sig till de mest behövande. Hyresmarknadens effektivitet skulle också kunna förbättras. Dessutom skulle en minskning av avdragsrätten för bolåneräntor, som nyligen höjdes avsevärt, minska de skatteincitament att låna som bidrar till höga bostadspriser.

(13) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat[13] minskade Luxemburgs offentliga överskott från 0,7 % av BNP 2021 till 0,2 % 2022, medan den offentliga skulden ökade något från 24,5 % av BNP i slutet av 2021 till 24,6 % i slutet av 2022.

(14) Saldot i de offentliga finanserna har påverkats av de finanspolitiska åtgärder som vidtagits för att mildra de stigande energipriserna ekonomiska och sociala effekter. Under 2022 omfattade sådana inkomstminskande åtgärder en sänkning av produktskatterna för att få ner konsumentpriserna på bensin, diesel och eldningsolja med 7,5 cent per liter. De utgiftshöjande åtgärderna inbegrep införandet av en skattelättnad på energi[14], stöd till företag som påverkas av stigande energipriser och begränsning av prisökningar på gas. Kommissionen uppskattar nettobudgetkostnaden för dessa åtgärder till 0,5 % av BNP 2022. Saldot i de offentliga finanserna har också påverkats av budgetkostnaderna för tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, som beräknas uppgå till 0,1 % av BNP 2022. Samtidigt sjönk den uppskattade kostnaden för tillfälliga covid-19-åtgärder till 0,1 % av BNP 2022, från 0,8 % 2021.

---

12 SWD(2023) 638 final.

13 Eurostats euroindikatorer, 47/2023, 21.4.2023.

14 Skattekrediter som ska betalas kan överstiga skatteskulden och påverka såväl icke skattskyldiga som skattskyldiga; de klassificeras därför som utgifter i nationalräkenskaperna (ENS 2010, artiklarna 20.167 och 20.168).

(15) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Luxemburg[15] att under 2022 eftersträva en stödjande inriktning på finanspolitiken, inbegripet den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar.

(16) Enligt kommissionens beräkningar var finanspolitikens inriktning[16] under 2022 stödjande, –0,9 % av BNP, i enlighet med rådets rekommendation. Som rådet rekommenderat fortsatte Luxemburg att stödja återhämtningen med investeringar som skulle finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens. De utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel uppgick till 0,1 % av BNP 2022 (0,1 % av BNP 2021). Nationellt finansierade investeringar gav ett neutralt bidrag till finanspolitikens inriktning[17]. Luxemburg upprätthöll därmed de nationellt finansierade investeringarna, så som rådet rekommenderade. Samtidigt gav ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) ett expansivt bidrag på 1,3 procentenheter till finanspolitikens inriktning. Detta betydande expansiva bidrag omfattade de ytterligare effekterna av åtgärder för att begränsa de ekonomiska och sociala konsekvenserna av högre energipriser (ytterligare nettobudgetkostnad på 0,5 % av BNP), samt kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd till personer fördrivna från Ukraina (0,1 % av BNP). Samtidigt bidrog även subventioner, andra löpande utgifter och insatsförbrukning (0,3 % av BNP) till ökningen av de primära löpande nettoutgifterna. Luxemburg höll därmed inte ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter under tillräcklig kontroll. Det betydande expansiva bidraget från nationellt finansierade löpande utgifter berodde endast delvis på åtgärderna för att hantera de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna samt kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina.

(17) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i stabilitetsprogrammet är optimistiskt för 2023 och därefter. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att öka med 2,4 % 2023 och med 3,8 % 2024. I jämförelse visar kommissionens vårprognos 2023 en lägre real BNP-tillväxt på 1,6 % 2023 och 2,4 % 2024, främst på grund av lägre tillväxtbidrag från nettoexporten 2023 och inhemsk efterfrågan 2024[18].

(18) I stabilitetsprogrammet för 2023 räknar regeringen med att saldot i de offentliga finanserna kommer att försämras till en underskottskvot på 1,5 % av BNP 2023. Försämringen under 2023 beror främst på ytterligare åtgärder för att stödja hushållens och företagens inkomster till följd av höga energipriser och inflation. Enligt

---

15 Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2021, EUT C 304, 29.7.2021, s. 73.

16 Inriktningen på finanspolitiken mäts som förändringen i primära utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan), exklusive tillfälliga åtgärder i samband med covid-19-krisen men inbegripet utgifter som finansieras med icke-återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt. Mer information finns i ruta 1 i de statistiska tabellerna över de offentliga finanserna.

17 Andra nationellt finansierade kapitalutgifter gav ett kontraktivt bidrag på 0,4 procentenheter av BNP, på grund av en minskning av ”Andra kapitaltransfereringar”, främst kopplade till utfasningen av företagsstöd och återhämtningsstöd i samband med covid-19-pandemin (*återhämtnings- och solidaritetsfonden för företag*).

18 För BNP i löpande priser är bilden något annorlunda; i stabilitetsprogrammet förutspås en nominell tillväxt i BNP på 4,7 % 2023 och 6,0 % 2024, medan kommissionens vårprognos 2023 visar på en högre takt på 7,1 % 2023 och en jämförbar takt på 5,9 % 2024.

programmet förväntas den offentliga skuldkvoten stiga från 24,6 % av BNP i slutet av 2022 till 26,1 % i slutet av 2023. Kommissionens vårprognos 2023 visar på ett offentligt underskott på 1,7 % av BNP för 2023. Detta är något högre än det beräknade underskottet i stabilitetsprogrammet, främst på grund av något lägre skatteintäkter enligt kommissionens prognos. Kommissionens vårprognos 2023 visar på en något lägre offentlig skuldkvot på 25,9 % i slutet av 2023. Skillnaden beror på en högre nominell tillväxt i BNP 2023 enligt kommissionens prognos.

(19) Saldot i de offentliga finanserna 2023 förväntas fortsätta att påverkas av de åtgärder som vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. De utgörs av åtgärder som förlängts från 2022 (framför allt att begränsa ökningen av gaspriserna genom att subventionera hushållens energikostnader och nätavgifter, stabilisera elpriserna genom subventioner till hushållen och åtgärder för att stödja företag) och nya åtgärder, såsom subventioner för värmeförsörjning genom fjärrnät och för stora bostäder samt subventioner för att främja företagens egenförbrukning genom solcellsenergi. Nettobudgetkostnaden för stödåtgärderna beräknas i kommissionens vårprognos 2023 uppgå till 1,1 % av BNP 2023[19]. Vissa åtgärder 2023 är riktade mot de mest utsatta hushållen eller företagen, samtidigt som de flesta åtgärderna inte fullt ut bevarar prissignalen för att minska energiefterfrågan och öka energieffektiviteten. Till följd av detta beräknas i kommissionens vårprognos 2023 de riktade stödåtgärder som ska beaktas vid bedömningen av efterlevnaden av den finanspolitiska rekommendationen för 2023 uppgå till 0,6 % av BNP 2023 (jämfört med 0,4 % av BNP 2022).

(20) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet[20] Luxemburg att under 2023 säkerställa att tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken[21], med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Luxemburg bör vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Luxemburg rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel.

(21) Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas finanspolitikens inriktning vara expansiv (–1,5 % av BNP) 2023, i en miljö med hög inflation. Detta följer på en expansiv inriktning på finanspolitiken även under 2022 (–0,9 % av BNP). Ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 väntas ge ett expansivt bidrag på 1,3 procentenheter till finanspolitikens inriktning. Detta inbegriper den ökade kostnaden för de riktade stödåtgärderna för de hushåll och företag som är mest utsatta för höjda energipriser med 0,3 % av BNP. Det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter beror därför endast delvis på det riktade stödet till de hushåll och företag som är mest utsatta för höjda energipriser. Den expansiva ökningen av

---

19 Siffran motsvarar de årliga budgetkostnaderna för dessa åtgärder, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

20 Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Luxemburgs nationella reformprogram med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2022, EUT C 334, 1.9.2022, s. 128.

21 Enligt kommissionens vårprognos 2023 beräknas Luxemburgs potentiella produktionstillväxt på medellång sikt (10-årigt genomsnitt), som används för att mäta finanspolitikens inriktning, uppgå till 7,8 % i nominella termer.

nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) drivs också av, bland andra faktorer, sociala förmåner av annat slag än naturaförmåner, subventioner kopplade till icke riktade energiåtgärder, permanenta löneökningar inom den offentliga sektorn, ett engångsbidrag till EU:s budget och sänkta momssatser. Den förväntade ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter är sammantaget inte i överensstämmelse med rådets rekommendation. Utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel beräknas uppgå till 0,2 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,1 procentenheter till finanspolitikens inriktning. Luxemburg planerar att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, och förväntas upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna[22]. Landet planerar att finansiera offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, såsom elektrifiering av kollektivtrafiken, förstärkning av spårvagns- och järnvägsnätet, en klimat- och energifond för att stödja inköp av solcellspaneler, digitalisering av offentliga tjänster och digital kommunikationssäkerhet (kvantteknik), som delvis finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel.

(22) Enligt stabilitetsprogrammet förväntas det offentliga underskottet öka till 1,7 % av BNP 2024. Ökningen under 2024 beror främst på en utökning av stödåtgärderna så att hushållens och företagens inkomster står emot effekterna av inflationsuppgången. I programmet förväntas den offentliga skuldkvoten öka till 27,5 % i, slutet av 2024. Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens stoppdatum räknar kommissionen i sin vårprognos 2023 med ett offentligt underskott på 1,5 % av BNP för 2024. Detta är något lägre än det beräknade underskottet i programmet, främst på grund av en mindre ökning av löner och sociala transfereringar enligt kommissionens prognos. I kommissionens vårprognos 2023 förväntas en lägre offentlig skuldkvot, 27,0 % av BNP i slutet av 2024.

(23) Enligt stabilitetsprogrammet ska energistödåtgärderna förlängas till slutet av 2024. Kommissionen utgår för närvarande från att nettokostnaden för energistödåtgärder är 0,5 % av BNP 2024[23], jämfört med 1,1 % av BNP 2023. Dessa uppskattningar bygger på antagandet att inga nya energiprishöjningar kommer att ske. De energistödåtgärder som för närvarande planeras fortsätta under 2024 verkar inte vara inriktade på utsatta hushåll eller företag. De flesta av dem bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska energiefterfrågan och öka energieffektiviteten.

(24) I rådets förordning (EG) nr 1466/97 efterlyses en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot för att uppnå det medellångsiktiga målet med 0,5 % av BNP som riktmärke[24]. Med hänsyn till den finanspolitiska hållbarheten[25] skulle det vara lämpligt

---

22 Andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas ge ett neutralt bidrag till BNP.

23 Kommissionens definition av energiåtgärder omfattar endast finanspolitiska åtgärder som direkt påverkar energipriserna eller ger tillfälligt inkomststöd för energiförbrukning. Allmänna stödåtgärder mot inflation klassificeras inte som energiåtgärder, vilket förklarar varför de beräknade budgetkostnaderna för energistödåtgärder skiljer sig mellan stabilitetsprogrammet och kommissionens prognos.

24 Jfr artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 1466/97, där det också krävs en anpassning på mer än 0,5 % av BNP för medlemsstater med en offentlig skuld som överstiger 60 % av BNP eller med betydande risker för den totala hållbara skuldsättningen.

25 Kommissionen uppskattade att Luxemburg skulle behöva ett stabilt strukturellt primärsaldo för att säkerställa att den offentliga skulden hålls på försiktiga nivåer på medellång sikt. Denna uppskattning

att förbättra det strukturella saldot med minst 0,3 % av BNP för 2024. För att säkerställa en sådan förbättring bör ökningen av nationellt finansierade primära utgifter[26] under 2024 inte överstiga 4,8 %, vilket återspeglas i denna rekommendation. Samtidigt bör de återstående energistödåtgärderna (som kommissionen för närvarande uppskattar till 1,1 % av BNP 2023) fasas ut 2023, beroende på utvecklingen på energimarknaden och med början med de minst riktade åtgärderna, och de därav följande besparingarna bör användas för att minska det offentliga underskottet. På grundval av kommissionens uppskattningar skulle detta leda till en ökning av de primära nettoutgifterna under den rekommenderade maximala ökningstakten för 2024. Enligt kommissionens vårprognos 2023 ligger dock ökningen av de primära löpande nettoutgifterna under 2023 inte i linje med rådets rekommendation. Om detta bekräftas skulle en lägre ökning av de primära nettoutgifterna under 2024 vara lämplig.

(25) Om man antar att politiken är oförändrad beräknas i kommissionens vårprognos 2023 att de nationellt finansierade primära nettoutgifterna kommer att öka med 2,9 % under 2024, vilket är under den rekommenderade ökningstakten.

(26) Enligt programmet förväntas de offentliga investeringarna ligga kvar på en stabil nivå på 4,5 % av BNP under 2023 och 2024. I programmet hänvisas till reformer och investeringar som förväntas bidra till en hållbar tillväxt för alla. Dessa omfattar investeringar för att främja energiomställningen och den digitala omställningen, som också ingår i återhämtnings- och resiliensplanen.

(27) I stabilitetsprogrammet beskrivs en finanspolitisk utveckling på medellång sikt fram till 2027. Enligt programmet förväntas det offentliga underskottet successivt minska till 1,0 % av BNP under 2025 och till 0,8 % under 2026, för att sedan öka något till 0,9 % 2027. Det offentliga underskottet planeras därför ligga kvar under 3 % av BNP under programperioden. Enligt programmet förväntas den offentliga skuldkvoten öka från 27,5 % av BNP i slutet av 2024 till 29,0 % av BNP i slutet av 2027.

(28) Den demografiska utvecklingen kommer att få en mer akut inverkan på de offentliga utgifterna under de kommande årtiondena, då antalet pensionärer per arbetstagare förväntas stiga stadigt på grund av den åldrande befolkningen och nedgången i nettomigrationsflödena. I ett scenario utan politiska förändringar kommer Luxemburg att stå inför en av EU:s kraftigaste ökningar av pensionsutgifter som andel av BNP, en andel som väntas fördubblas till omkring 18 % av BNP 2070, den högsta i EU. Detta kommer att leda till en betydande ökning av statsskulden och äventyra de offentliga finansernas hållbarhet. I återhämtnings- och resiliensplanen behandlas inte pensionssystemets hållbarhet på lång sikt. Närmare bestämt nämns inte i planen de negativa effekterna av förtidspensionssystem och finansiella incitament att lämna arbetsmarknaden tidigt, något som bidrar till den låga sysselsättningssiffran bland äldre arbetstagare. En höjning av den faktiska pensionsåldern skulle få en förmånlig makroekonomisk effekt och potential att minska pensionsutgifterna, då en högre andel sysselsatta äldre arbetstagare skulle underlätta den ekonomiska tillväxten. Kampen mot aggressiv skatteplanering i EU är väsentlig för att i) förebygga snedvridningen av konkurrensen mellan företag, ii) säkerställa rättvis behandling av skattebetalare, och iii) skydda de offentliga finanserna. Luxemburg är en liten, öppen ekonomi, med en

---

byggde på kommissionens höstprognos 2022. Utgångspunkten för denna uppskattning var det beräknade offentliga underskottet och den offentliga skulden för 2024, där man antog att energistödsåtgärderna skulle dras tillbaka 2024.

[26] Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter samt utgifter för konjunkturell arbetslöshet.

stor internationell finanssektor, vilket i hög utsträckning förklarar de stora finansiella flödena. Dessa flöden återspeglar dock också den stora närvaron av utländskt ägda företag i landet, vilka är involverade i koncernintern finansierings- och likviditetsverksamhet. Ett särskilt orosmoment är det faktum att ingen källskatt eller motsvarande avgift tas ut på ränte- och royaltybetalningar som görs till jurisdiktioner med låg eller ingen skatt, andra än de länder som står med på EU:s förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner[27]. Utgående ränte- och royaltybetalningar från Luxemburgbaserade företag till jurisdiktioner i tredjeländer kan omfattas av låg eller ingen beskattning om dessa betalningar inte beskattas eller beskattas på låg nivå i mottagande jurisdiktion. Luxemburg har vidtagit vissa åtgärder för att bekämpa aggressiv skatteplanering. Hittills har dock dessa åtgärder varit otillräckliga för att behandla dessa egenheter i skattesystemet, som multinationella aktörer kan utnyttja för att syssla med aggressiv skatteplanering.

(29) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. Genomförandet av Luxemburgs återhämtnings- och resiliensplan pågår. Luxemburg lämnade sin första betalningsansökan den 28 december 2022, vilken motsvarade 26 delmål och mål i rådets genomförandebeslut, om utbetalning av 20 miljoner euro inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens. Kommissionen offentliggjorde en positiv preliminär bedömning den 28 april 2023. Betalningsansökan diskuteras just nu i rådet. Bland de berörda delmålen och målen finns ikraftträdandet av reformen ”Housing Pact 2.0”, som är tänkt att öka tillgången till kommunalt erbjudna hyresbostäder till överkomligt pris, investeringar i att digitalisera den offentliga sektorn och utveckla ultrasäker kommunikation, kompetensutveckling för arbetskraften genom uppstarten av programmet ”FutureSkills” samt en reform om upphandling av rena fordon. Luxemburg lämnade den 11 november 2022 in en ändring av sin plan, som godkändes av rådet den 17 januari 2023. Luxemburg förväntas lämna in ett REPowerEU-kapitel och har redan beslutat att finansiera det genom att överföra 128,5 miljoner euro från brexitjusteringsreserven till faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett snabbt införande av det nya REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att göra det möjligt att finansiera ytterligare reformer och investeringar till stöd för Luxemburgs strategiska mål på energiområdet och för den gröna omställningen. Ett systematiskt och ändamålsenligt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortsatt viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

(30) Kommissionen godkände alla sammanhållningspolitiska programdokument från Luxemburg 2022. Det är viktigt att gå vidare med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, om den gröna och den digitala omställningen ska lyckas, den ekonomiska och sociala resiliensen öka och en balanserad territoriell utveckling uppnås i Luxemburg.

[27] Rådets slutsatser av den 24 februari 2022 om EU:s reviderade förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet, EUT C 103/01, 3.3.2022, s. 1.

(31) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i återhämtnings- och resiliensplanen står Luxemburg inför ett antal ytterligare utmaningar, i synnerhet de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt med tanke på i huvudsak pensionssystemet, juridiska kryphål som kan användas av multinationella företag som ägnar sig åt aggressiv skatteplanering, sårbarheter i fråga om höga huspriser och hushållens skuldsättning, svagheter i utbildningssystemet som bidrar till ojämlikhet samt frågor om energipolitik och den gröna omställningen, däribland potentiella hinder mot omställningen från fossila bränslen och problem med transportnätet.

(32) Elevernas grundläggande färdigheter och allmänna prestation beror i hög grad på deras socioekonomiska och språkliga bakgrund. De genomsnittliga viktiga kunskaps- och kompetensnivåerna vid 15 års ålder är i Luxemburg markant lägre än EU-genomsnittet enligt mätningen i OECD:s program för internationell utvärdering av elevprestationer (Pisa). Klyftan mellan gynnade och mindre gynnade elever är större i Luxemburg än i något annat EU-land. Utbildningssystemet utrustar inte alla elever med de grundläggande färdigheter de behöver för att tillgodose behoven på landets arbetsmarknad. Det språk som talas på grundskolenivå i landets utbildningssystem är luxemburgiska, samtidigt som eleverna lär sig läsa och skriva på tyska. Tyska är undervisningsspråk i samtliga ämnen (utom franska). Det innebär en mycket hög efterfrågan på språkkunskaper i ett land där bara en av tre elever talar luxemburgiska som förstaspråk. Andelen unga personer mellan 18 och 24 år med högst grundskoleutbildning ökade från 6,3 % år 2018 till 8,2 % år 2022. I september 2022 inledde Luxemburg ett pilotprojekt i fyra grundskolor, där eleverna först undervisades på franska och sedan på tyska. Om detta utökades till fler skolor skulle den metoden kunna förbättra resultaten för elever som inte har franska som förstaspråk. Luxemburg ökade också tillgången till offentliga internationella skolor: läsåret 2022–2023 var 4 % av eleverna på förskole- och grundskolenivå inskrivna på sådana skolor, där de kan välja mellan engelska, franska eller tyska som undervisningsspråk. Om denna möjlighet att välja undervisning på ett huvudspråk utökades till skolorna i stort, skulle det avsevärt kunna förbättra elevernas chanser att erhålla bättre studieresultat.

(33) Luxemburgs energisystem kännetecknas av ett högt importberoende av fossila bränslen. Landet är en stor nettoimportör av energi. Det är nästan helt beroende av import av primärenergi med en beroendegrad på 92 % år 2021. Luxemburgs energimix bestod av 69 % olja och 18 % naturgas, medan 12 % kom från förnybara energikällor, vilka nådde en kapacitet på 572 MW år 2022. Luxemburg importerar ingen olja från Ryssland. När det gäller gas är landet endast i begränsad utsträckning beroende av Ryssland, då nästan 100 % av den gas Luxemburg förbrukade importerades från Norge och Nederländerna via ledningar genom Belgien och Tyskland. Luxemburgs förbrukning av naturgas har sjunkit med 26 % under perioden augusti 2022 till mars 2023, jämfört med den genomsnittliga gasförbrukningen under samma period de föregående fem åren, vilket överstiger målet om en minskning på 15 %. Luxemburg skulle kunna fortsätta med insatserna för att tillfälligt minska efterfrågan på gas fram till den 31 mars 2024[28].

(34) Luxemburg är i hög grad sammanlänkat när det gäller både el och gas, men det behövs vidare investeringar i och med den ökande produktionen av förnybar energi och energibehovet. Luxemburg måste hantera utmaningen med det otillräckliga bostadsutbudet och samtidigt uppnå sina energi- och klimatmål. Det befintliga

[28] Rådets förordning (EU) 2022/1369 och rådets förordning (EU) 2023/706.

bostadsbeståndet behöver också renoveras. Med 20,8 % av den totala energibesparingspotentialen (i GWh) utgör sektorn för bostadsbyggande och renovering den näst största källan till sammanlagd energibesparingspotential fram till 2030. I omkring 89 % av bostadshusen används uppvärmningssystem med fossila bränslen (eldningsolja och naturgas). Kommunerna har en viktig roll i detta avseende. Trafikstockningar inverkar negativt på ekonomin och på miljöhållbarheten, eftersom transporter står för en betydande andel av oljeförbrukningen och för 59 % av de totala utsläppen av växthusgaser, vilket kan jämföras med ett EU-genomsnitt på 24 % 2019. Luxemburg har antagit vissa relevanta åtgärder för bättre hållbarhet inom transport, men fler och mer målinriktade insatser skulle bidra avsevärt till att minska oljeberoendet och växthusgasutsläppen. Detta återspeglas i Luxemburgs integrerade nationella energi- och klimatplan, som innehåller målet att 40 % av landets fordonspark ska vara elfordon och laddhybridfordon år 2030. Luxemburg har satt som mål att bli klimatneutralt till senast 2050. Landet har på senare år gjort avsevärda framsteg avseende förnybar energi, men är fortfarande en av de medlemsstater som har lägst andel. Det behövs ytterligare höjda ambitioner att minska växthusgasutsläppen och öka den förnybara energin och energieffektiviteten om Luxemburg ska kunna nå sina energimål för 2030 – att 25 % av landets energi ska komma från förnybara källor och att den slutliga energianvändningen ska minskas med 40 % till 44 % jämfört med 2007.

(35) Brist på arbetskraft och kompetens i sektorer och yrken som är centrala för den gröna omställningen, däribland tillverkning, utbyggnad och underhåll av nettonollteknik, skapar flaskhalsar i omställningen till en nettonollekonomi. Utbildningssystem av hög kvalitet som tillgodoser föränderliga arbetsmarknadsbehov, och riktade kompetenshöjnings- och omskolningsåtgärder är viktiga för att minska kompetensbrister och främja inkludering och omfördelning på arbetsmarknaden. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer som påverkas mest av den gröna omställningen. Luxemburg har utökat insatserna för kompetensutveckling och omskolning av arbetstagare i sektorer på tillbakagång eller i omvandling. Trots detta råder det fortfarande brist på arbetskraft i vissa yrken, däribland förvaltnings- och planeringschefer. Det är en potentiell flaskhals i den gröna omställningen och i genomförandet av REPowerEU.

(36) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2023, och dess yttrande[29] återspeglas i rekommendation 1 nedan.

(37) Mot bakgrund av de nära kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till den ekonomiska och monetära unionens funktion rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, bland annat genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att i) bevara en hållbar skuldsättning och undvika att öka aggregerad efterfrågan 2023, bättre rikta de finanspolitiska åtgärder som vidtas för att mildra effekterna av höga energipriser och överväga lämpliga sätt att avveckla stödet i takt med att energipristrycket minskar, ii) upprätthålla en hög nivå på offentliga investeringar och främja privata investeringar för att stödja den gröna och den digitala omställningen, iii) stödja en löneutveckling som mildrar den minskade köpkraften och samtidigt begränsar andrahandseffekterna på inflationen, och ytterligare förbättra den aktiva arbetsmarknadspolitiken och

[29] Enligt artiklarna 5.2 och 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

motverka kompetensbristen, iv) förbättra företagsklimatet och säkerställa att energistödet till företag blir kostnadseffektivt, tillfälligt, riktat till bärkraftiga företag och att det upprätthåller incitament för den gröna omställningen, och v) bevara den makroekonomiska stabiliteten och övervaka risker samtidigt som arbetet med att fullborda bankunionen fortsätter. För Luxemburg bidrar rekommendationerna 1, 2 och 4 till genomförandet av den första, andra, tredje, fjärde och femte rekommendationen för euroområdet.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Luxemburg att 2023 och 2024 vidta följande åtgärder:

1. Avveckla de energistödåtgärder som var i kraft i slutet av 2023 och använda de därav följande besparingarna för att minska det offentliga underskottet. Om förnyade energiprishöjningar skulle kräva stödåtgärder, säkerställa att dessa är inriktade på att skydda utsatta hushåll och företag, är finanspolitiskt överkomliga och bevarar incitamenten för energibesparingar.

   Säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 till högst 4,8 %.

   Upprätthålla nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett ändamålsenligt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen.

   För perioden efter 2024 fortsätta att eftersträva en medellångsiktig finanspolitisk strategi med gradvis och hållbar konsolidering, i kombination med investeringar och reformer som leder till högre hållbar tillväxt, för att uppnå en försiktig offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

   Minska riskerna på bostadsmarknaden, särskilt genom att minska avdragsrätten för bolåneräntor och genom att vidta åtgärder för att öka utbudet av byggbar mark. Gripa sig an pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, särskilt genom att begränsa möjligheterna till förtidspension och öka sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare. Utöka insatserna för att ändamålsenligt hantera aggressiv skatteplanering, särskilt genom att säkerställa tillräcklig beskattning av utgående ränte- och royaltybetalningar till jurisdiktioner med låg eller ingen skatt.

2. Fortsätta att stadigt genomföra den ändrade återhämtnings- och resiliensplanen och snabbt färdigställa REPowerEU-kapitlet i syfte att snabbt börja genomföra det. Gå vidare med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen, i nära komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen.

3. Höja resultaten i skolutbildningen och främja lika möjligheter för alla elever, främst genom att anpassa undervisningen efter behoven hos mindre gynnade elever och elever med olika språklig bakgrund.

4. Minska beroendet av fossila bränslen genom att påskynda införandet av förnybar energi och elöverföringskapacitet, förenkla tillståndsförfaranden och investera i energieffektivitet inom såväl bostadssektorn som andra sektorer. Stödja kommunerna med att ta fram detaljerade lokala planer för att införa förnybar energi, inbegripet vindkraft och solceller, och system för fjärrvärme och fjärrkyla. Ytterligare främja elektrifieringen av transporter och investera i offentliga transportnät och infrastruktur. Öka de politiska insatserna i syfte att tillhandahålla och förvärva de färdigheter som krävs för den gröna omställningen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande