EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.5.2023
COM(2023) 616 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin vuoden 2023 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuoden 2023 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

{SWD(2023) 616 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin vuoden 2023 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuoden 2023 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241[3], jolla perustettiin elpymis- ja palautumistukiväline, tuli voimaan 19 päivänä helmikuuta 2021. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tarjotaan jäsenvaltioille rahoitustukea uudistusten ja investointien toteuttamiseen eli kyse on EU:n rahoittamasta finanssipoliittisesta elvytyksestä. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti tukivälineellä edistetään talouden ja yhteiskunnan elpymistä ja kestävien uudistusten ja investointien toteuttamista. Tarkoituksena on erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän tukeminen sekä jäsenvaltioiden talouksien häiriönsietokyvyn vahvistaminen. Tukiväline auttaa myös vahvistamaan julkista taloutta ja vauhdittamaan kasvua ja työpaikkojen luomista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, parantamaan EU:n alueellista yhteenkuuluvuutta ja tukemaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon jatkamista. Elpymis- ja palautumistukivälineen

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17).

mukainen enimmäisrahoitusosuus jäsenvaltiota kohti päivitettiin 30 päivänä kesäkuuta 2022 asetuksen (EU) 2021/241 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

(2) Komissio hyväksyi 22 päivänä marraskuuta 2022 vuotuisen selvityksen kestävästä kasvusta 2023[4]. Tämä käynnisti vuoden 2023 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Selvityksessä määritetyt painopisteet, jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyi 23 päivänä maaliskuuta 2023, rakentuvat kilpailukykyisen kestävyyden neljän ulottuvuuden ympärille. Komissio antoi 22 päivänä marraskuuta 2022 lisäksi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella laadittavan varoitusmekanismia koskevan kertomuksen vuodelle 2023, jossa se katsoi, että Luxemburg kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa saattaa olla epätasapainoja tai niiden uhka ja joista tarvitaan perusteellinen tarkastelu. Komissio antoi samana päivänä myös lausunnon Luxemburgin vuoden 2023 alustavasta talousarviosuunnitelmasta. Niin ikään komissio antoi suosituksen euroalueen talouspolitiikkaa koskevaksi neuvoston suositukseksi sekä ehdotuksen vuoden 2023 yhteiseksi työllisyysraportiksi, jossa analysoidaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanoa. Neuvosto hyväksyi suosituksen 16 päivänä toukokuuta 2023 ja ehdotuksen 13 päivänä maaliskuuta 2023.

(3) EU:n talouksien häiriönsietokyky on osoittautunut erinomaiseksi, mutta geopoliittisen tilanteen vaikutus on edelleen negatiivinen. Samalla kun EU pysyy vakaasti Ukrainan rinnalla, EU:n talous- ja sosiaalipolitiikassa keskitytään lyhyellä aikavälillä vähentämään energiashokkien negatiivista vaikutusta haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin ja yrityksiin ja keskipitkällä aikavälillä jatkamaan toimia vihreän ja digitaalisen siirtymän toteuttamiseksi, kestävän ja osallistavan kasvun tukemiseksi, makrotalouden vakauden turvaamiseksi ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Lisäksi keskitytään vahvasti EU:n kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantamiseen.

(4) Komissio antoi 1 päivänä helmikuuta 2023 tiedonannon *Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle*[5]. Tarkoituksena on parantaa EU:n nettonollateollisuuden kilpailukykyä ja tukea nopeaa siirtymistä ilmastoneutraaliuteen. Suunnitelma täydentää käynnissä olevia Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan ja REPowerEU-suunnitelmaan kuuluvia toimia. Sen tavoitteena on luoda suotuisampi ympäristö, jotta voidaan lisätä EU:n kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavien hiilineutraalien teknologioiden ja tuotteiden tuotantokapasiteettia EU:ssa sekä varmistaa kriittisten raaka-aineiden saatavuus muun muassa monipuolistamalla hankintoja, hyödyntämällä jäsenvaltioiden geologisia luonnonvaroja asianmukaisesti ja maksimoimalla raaka-aineiden kierrätys. Suunnitelma rakentuu neljän pilarin varaan: ennakoitava ja yksinkertaistettu sääntely-ympäristö, rahoituksen saannin nopeuttaminen, osaamisen parantaminen ja avoin kauppa häiriönsietokykyisten toimitusketjujen luomiseksi. Komissio antoi lisäksi 16 päivänä maaliskuuta 2023 tiedonannon *EU:n pitkän aikavälin kilpailukyky vuoden 2030 jälkeen*[6]. Tiedonannon perustana on yhdeksän toisiaan vahvistavaa tekijää ja tavoite pyrkiä luomaan kasvua edistävä sääntelykehys. Tiedonannossa määritetään politiikan painopisteitä, joilla pyritään aktiivisesti saamaan aikaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden pitkän aikavälin kilpailukykyä edistäviä rakenteellisia parannuksia, oikein kohdennettuja investointeja ja sääntelytoimia. Jäljempänä esitettävillä suosituksilla edesautetaan näihin painopisteisiin liittyviä toimia.

---

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

(5) Vuonna 2023 talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalainen ohjausjakso kehittyy edelleen rinnan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon kanssa. Elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano kaikilta osin on edelleen olennaisen tärkeää politiikan painopistetavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska suunnitelmat kytkeytyvät kaikkiin viime vuosina annettuihin maakohtaisiin suosituksiin tai merkittävään osaan niistä. Vuosien 2019, 2020 ja 2022 maakohtaiset suositukset ovat yhtä lailla tärkeitä tarkistettaessa, päivitettäessä tai muutettaessa elpymis- ja palautumissuunnitelmia asetuksen (EU) 2021/241 14, 18 ja 21 artiklan mukaisesti.

(6) REPowerEU-asetuksella[7], joka annettiin 27 päivänä helmikuuta 2023, pyritään nopeassa tahdissa poistamaan asteittain EU:n riippuvuus Venäjältä tuotavista fossiilisista polttoaineista. Tällä tavoin edistetään energiaturvallisuutta ja EU:n energiahuollon monipuolistamista sekä lisätään samalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa, energian varastointikapasiteettia ja energiatehokkuutta. Asetuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus lisätä kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa uusi REPowerEU-luku, jotta ne voivat rahoittaa keskeisiä uudistuksia ja investointeja, jotka auttavat saavuttamaan REPowerEU-tavoitteet. Näillä uudistuksilla ja investoinneilla edistetään myös EU:n nettonollateollisuuden kilpailukyvyn parantamista, kuten *Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelmassa nettonollan aikakaudelle* hahmotellaan, ja niiden energiaan liittyvien maakohtaisten suositusten noudattamista, joita jäsenvaltioille on annettu vuonna 2022 ja annetaan tarvittavilta osin myös vuonna 2023. REPowerEU-asetuksessa otetaan käyttöön uusi rahoitustuki, jota ei makseta takaisin. Tuki asetetaan jäsenvaltioiden saataville elpymis- ja palautumissuunnitelmiin kuuluvien uusien energiaan liittyvien uudistusten ja investointien rahoittamiseksi.

(7) Komissio antoi 8 päivänä maaliskuuta 2023 tiedonannon, jossa annetaan finanssipoliittista ohjausta vuodeksi 2024. Tiedonannolla pyritään tukemaan jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelua ja sitä kautta vahvistamaan politiikan koordinointia.[8] Komissio muistutti tiedonannossa, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisesta luovutaan vuoden 2023 lopussa. Vuosiksi 2023–2024 komissio vaati finanssipolitiikkaa, jolla varmistetaan keskipitkän aikavälin velkakestävyys ja lisätään potentiaalista kasvua kestävällä tavalla. Jäsenvaltioita kehotettiin esittämään vuoden 2023 vakaus- ja lähentymisohjelmissaan, miten niiden finanssipoliittisilla suunnitelmilla varmistetaan, että alijäämälle asetettua 3 prosentin viitearvoa suhteessa BKT:hen noudatetaan ja velkaa vähennetään uskottavasti ja jatkuvasti tai velka pidetään maltillisella tasolla keskipitkällä aikavälillä. Komissio kehotti jäsenvaltioita luopumaan asteittain kansallisista finanssipoliittisista toimenpiteistä, joita on otettu käyttöön kotitalouksien ja yritysten suojelemiseksi energian hintashokilta, alkaen vähiten kohdennetuista toimenpiteistä. Se totesi, että jos tukitoimenpiteitä on tarpeen jatkaa energian hintojen uusien nousupaineiden vuoksi, jäsenvaltioiden olisi kohdennettava toimenpiteensä haavoittuville kotitalouksille ja yrityksille paljon aiempaa paremmin. Komissio ehdotti, että julkista taloutta koskevat suositukset kvantifioitaisiin ja eriytettäisiin ja että ne laadittaisiin nettomääräisten perusmenojen pohjalta, kuten komission

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/435, annettu 27 päivänä helmikuuta 2023, asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten (EU) N:o 1303/2013, (EU) 2021/1060 ja (EU) 2021/1755 ja direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL L 63, 28.2.2023, s. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

tiedonannossa linjauksista EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi[9] ehdotetaan. Komissio suositti, että kaikkien jäsenvaltioiden olisi edelleen säilytettävä kansallisesti rahoitetut investoinnit ja varmistettava elpymis- ja palautumistukivälineestä käytettävissä olevien ja muiden EU:n varojen tuloksellinen käyttö, ottaen huomioon erityisesti vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä selviytymiskykyyn liittyvät tavoitteet. Komissio totesi aikovansa ehdottaa neuvostolle alijäämäperusteisten liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella ja voimassa olevia säännöksiä noudattaen.

(8) Komissio esitti 26 päivänä huhtikuuta 2023 lainsäädäntöehdotuksia, joilla EU:n talouden ohjausjärjestelmää koskevat säännöt uudistetaan kattavasti. Ehdotusten keskeisenä tavoitteena on vahvistaa julkisen velan kestävyyttä ja edistää kestävää ja osallistavaa kasvua kaikissa jäsenvaltioissa uudistusten ja investointien avulla. Ehdotuksilla on tarkoitus antaa jäsenvaltioille enemmän valtaa keskipitkän aikavälin suunnitelmiensa laatimisessa ja samalla tiukentaa sääntöjen noudattamisen valvontaa sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisissa suunnitelmissaan antamiaan sitoumuksia. Tavoitteena on saada lainsäädäntötyö päätökseen vuonna 2023.

(9) Luxemburg toimitti 21 päivänä huhtikuuta 2021 komissiolle asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 1 kohtaa noudattaen kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa. Komissio arvioi asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan mukaisesti elpymis- ja palautumissuunnitelman merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta asetuksen liitteessä V esitettyjä arviointia koskevia suuntaviivoja noudattaen. Neuvosto hyväksyi 13 päivänä heinäkuuta 2021 päätöksen Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä[10]. Rahoituserien maksamisen ehtona on asetuksen (EU) 2021/241 24 artiklan 5 kohdan mukaisesti tehty komission päätös siitä, että Luxemburg on tyydyttävästi saavuttanut neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet. Tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että edeltävien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole peruuntunut.

(10) Luxemburg toimitti 28 päivänä huhtikuuta 2023 vuoden 2023 kansallisen uudistusohjelmansa ja 27 päivänä huhtikuuta 2023 vuoden 2023 vakausohjelmansa asetuksen (EY) N:o 1466/97 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ohjelmat on arvioitu yhdessä, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon. Asetuksen (EU) 2021/241 27 artiklan mukaisesti vuoden 2023 kansallisessa uudistusohjelmassa otetaan huomioon myös Luxemburgin puolivuosittainen raportointi edistymisestä elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanossa.

(11) Komissio julkaisi 24 päivänä toukokuuta 2023 Luxemburgia koskevan vuoden 2023 maaraportin[11]. Siinä arvioidaan Luxemburgin edistymistä neuvoston vuosina 2019–2022 hyväksymien asianomaisten maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja selvitetään, miten Luxemburg on pannut elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöön. Tämän analyysin perusteella maaraportissa yksilöidään puutteita sellaisten haasteiden osalta, joihin elpymis- ja palautumissuunnitelmalla ei vastata lainkaan tai

[9] COM(2022) 583 final.

[10] Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2021, Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä (ST 10155/21; ST 10155/21 ADD 1).

[11] SWD(2023) 616 final.

joihin vastataan vain osittain, sekä tuodaan esiin uusia ja kehittymässä olevia haasteita. Maaraportissa arvioitiin myös Luxemburgin edistymistä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanossa, työllisyyttä, osaamista ja köyhyyden vähentämistä koskevien EU:n yleistavoitteiden saavuttamisessa sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin pääsemisessä.

(12) Komissio on tehnyt asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla Luxemburgista perusteellisen tarkastelun, jonka tulokset se julkaisi 24 päivänä toukokuuta 2023[12]. Komission päätelmä oli, että Luxemburgilla ei ole makrotalouden epätasapainoja. Haavoittuvuudet, jotka liittyvät asuntojen kalleuteen ja kotitalouksien velkaantuneisuuteen, ovat äskettäin lisääntyneet, mutta kaiken kaikkiaan ne lienevät toistaiseksi hallinnassa ja niiden odotetaan keskipitkällä aikavälillä lientyvän. Asuntojen kysyntää ovat lisänneet vahva väestönkasvu ja lisääntynyt kiinnitysluototus, johon kannustetaan verotuella, kun taas tarjontaa rajoittavat rakentamiseen käytettävissä olevan maan vähäisyys ja maa-alueiden hamstraus. Asuntojen kysynnän ja tarjonnan yhä suureneva ero on johtanut asuntojen hinnat voimakkaaseen nousuun, johon liittyvät riskit asuntojen hintojen yliarvostuksesta ja karkaamisesta monien ulottumattomiin. Loppuvuodesta 2022 asuntojen hinnat selkeästi rauhoittuivat ja asuntokauppojen määrä laski jyrkästi, koska korkojen nousu oli johtanut markkinoiden muuttumiseen. Asuntojen hintoihin ei kuitenkaan odoteta terävää korjausliikettä, sillä tulotaso on kestävällä pohjalla ja niukan tarjonnan odotetaan jatkuvan. Käytettävissä olevan tulon kannalta kotitalouksien velkaantuneisuus on erittäin suurta ja se on kasvanut edelleen, vaikka lainan otto hieman väheni loppuvuodesta 2022. Kotitalouksilla on myös merkittävästi varallisuutta, sillä velkoja on sitä enemmän, mitä korkeampi on tulo- ja varallisuustaso. Pankkiala on vakavaraista, mikä kaiken kaikkiaan lieventää makrotaloudellisia riskejä. Uudet politiikkatoimet, joihin kuuluu äskettäisten toimenpiteiden hyväksymisen ja täytäntöönpanon tehostaminen ja priorisointi sekä juoksevat verot rakennettavissa olevan maan tarjonnan lisäämiseksi, voivat yhdessä käynnissä olevan maankäytönsuunnittelun uudistuksen kanssa auttaa lisäämään asuntojen tarjontaa myös siten, että eniten tarvitseville kohdennetaan kohtuuhintaista sosiaalista asuntotarjontaa. Myös vuokra-asuntomarkkinoita voi tehostaa. Lisäksi kiinnelainojen korkojen vähennysoikeutta on äskettäin merkittävästi suurennettu, ja sen pienentäminen vähentäisi korkeita asuntojen hintoja tukevaa verokannustinta ottaa lainaa.

(13) Eurostatin vahvistamien tietojen[13] perusteella Luxemburgin julkisen talouden ylijäämä, joka vuonna 2021 oli 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistui 0,2 prosenttiin vuonna 2022, ja julkinen velka, joka vuoden 2021 lopussa oli 24,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kasvoi vuoden 2022 loppuun mennessä 24,6 prosenttiin.

(14) Julkisen talouden rahoitusasemaan ovat vaikuttaneet finanssipoliittiset toimenpiteet, joita on toteutettu energian hinnannousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi. Vuonna 2022 tällaisia verokertymää vähentäviä toimenpiteitä olivat muun muassa tuoteverojen alentaminen bensiinin, dieselpolttoaineen ja lämmitysöljyn kuluttajahintojen alentamiseksi 7,5 sentillä litraa kohden. Menoja lisääviin

[12] SWD(2023) 638 final.

[13] Eurostat, Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

toimenpiteisiin kuuluivat puolestaan muun muassa energiaverohyvitys[14], energian hintojen noususta kärsiville yrityksille annettu tuki ja kaasun hintojen nousua koskevat rajoitukset. Komissio arvioi, että näistä toimenpiteistä julkiselle taloudelle vuonna 2022 aiheutuneet nettokustannukset olivat 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden rahoitusasemaan ovat vaikuttaneet myös Ukrainasta paenneiden tilapäisen suojelun kustannukset, joiden arvioidaan olleen 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2022. Samaan aikaan covid-19-pandemiaan liittyvien väliaikaisten hätätoimenpiteiden arvioidut kustannukset laskivat 0,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2022, kun ne vuonna 2021 olivat 0,8 prosenttia.

(15) Neuvosto suositti 18 päivänä kesäkuuta 2021[15], että Luxemburg pyrkii pitämään finanssipolitiikan virityksen vuonna 2022 kasvua tukevana, elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama sysäys mukaan lukien, ja jatkaa kansallisesti rahoitettavia investointeja.

(16) Komission arvioiden mukaan finanssipolitiikan viritys[16] oli vuonna 2022 neuvoston suosituksen mukaisesti elvyttävä eli –0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Neuvoston suosituksen mukaisesti Luxemburg jatkoi elpymisen tukemista elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavilla investoinneilla. Vuonna 2022 elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla ja muilla EU:n varoilla rahoitettavat menot olivat 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen (0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021). Kansallisesti rahoitettavilla investoinneilla oli finanssipolitiikan viritykseen neutraali vaikutus.[17] Näin ollen Luxemburg on neuvoston suosituksen mukaisesti jatkanut kansallisesti rahoitettavia investointeja. Samaan aikaan kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvulla (ilman uusia tulopuolen toimenpiteitä) oli finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä, 1,3 prosenttiyksikön vaikutus. Tässä huomattavassa elvyttävässä vaikutuksessa olivat mukana energian hintojen nousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi toteutettujen toimenpiteiden lisävaikutus (julkisen talouden nettokustannukset kasvoivat 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) sekä kustannukset, joita aiheutui tilapäisen suojelun tarjoamisesta Ukrainasta paenneille (0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen). Samalla avustukset, muut juoksevat menot ja välituotekäyttö lisäsivät myös osaltaan (0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen) nettomääräisten juoksevien perusmenojen kasvua. Näin ollen Luxemburg ei ole pitänyt kansallisesti rahoitettavien juoksevien menojen kasvua riittävästi kurissa. Kansallisesti rahoitettujen juoksevien menojen huomattava elvyttävä vaikutus johtui vain osittain toimenpiteistä, joilla pyrittiin korjaamaan energian hintojen nousun taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, ja kustannuksista, joita aiheutui tilapäisen suojelun tarjoamisesta Ukrainasta paenneille.

---

14 Maksettavat verohyvitykset voivat ylittää maksettavan kokonaisveron ja vaikuttaa yhtä lailla sekä muihin kuin veronmaksajiin että veronmaksajiin. Siksi ne luokitellaan kansantalouden tilinpidossa menoiksi (EKT 2010, 20.167 ja 20.168 artikla).

15 Neuvoston suositus, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2021, jolla annetaan neuvoston lausunto Luxemburgin vuoden 2021 vakausohjelmasta, EUVL C 304, 29.7.2021, s. 73.

16 Finanssipolitiikan viritystä mitataan perusmenojen (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä) muutoksena suhteessa keskipitkän aikavälin potentiaaliseen kasvuun. Perusmenoista on jätetty pois covid-19-kriisiin liittyvät väliaikaiset hätätoimenpiteet, mutta niihin on otettu mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, jota ei makseta takaisin (avustukset), ja muilla EU:n varoilla rahoitettavat menot. Lisätietoja on julkisen talouden tilastotaulukoiden laatikossa 1.

17 Muilla kansallisesti rahoitetuilla pääomamenoilla oli kiristävä vaikutus, joka oli 0,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Se johtui muiden pääomansiirtojen vähenemisestä, joka liittyi pääasiassa covid-19-pandemian yhteydessä yrityksille annetun tuen ja elpymisavun (yritysten elpymis- ja solidaarisuusrahasto) lopettamiseen asteittain.

(17) Vakausohjelmaan sisältyvien julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuonna 2023 ja siitä eteenpäin suotuisa. Hallitus ennustaa reaalisen BKT:n kasvavan 2,4 prosenttia vuonna 2023 ja 3,8 prosenttia vuonna 2024. Komission kevään 2023 talousennusteessa puolestaan reaalisen BKT:n kasvu on heikompaa, 1,6 prosenttia vuonna 2023 ja 2,4 prosenttia vuonna 2024, pääasiassa sen takia, että vuonna 2023 nettoviennistä ja vuonna 2024 kotimaisesta kysynnästä saatava kasvu on pienempää.[18]

(18) Vuoden 2023 vakausohjelman mukaan julkisen talouden rahoitusasema heikkenee siten, että julkisen talouden alijäämä on 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Heikkeneminen vuonna 2023 johtuu pääasiassa lisätoimenpiteistä kotitalouksien ja yritysten tulojen tukemiseksi korkeiden energian hintojen ja inflaation vuoksi. Vakausohjelman mukaan julkisen talouden velka, joka on vuoden 2022 lopussa 24,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, kasvaa vuoden 2023 loppuun mennessä 26,1 prosenttiin. Komission kevään 2023 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä vuonna 2023 on 1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Se on hieman enemmän kuin vakausohjelmassa on ennakoitu, mikä johtuu pääasiassa komission ennusteen jonkin verran pienemmästä verokertymästä. Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuoden 2023 lopussa on komission kevään 2023 talousennusteessa hieman pienempi, 25,9 prosenttia. Ero johtuu siitä, että komission ennusteessa vuoden 2023 nimellisen BKT:n kasvu on ennustettu suuremmaksi.

(19) Toimenpiteiden, joita on toteutettu energian hintojen nousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi, odotetaan edelleen vaikuttavan julkisen talouden rahoitusasemaan vuonna 2023. Kyse on toimenpiteistä, joita on jatkettu vuodesta 2022 (muun muassa kaasun hinnankorotusten rajoittaminen avustamalla kotitalouksia niiden energiakustannuksissa ja verkkomaksuissa, sähkön hintojen vakauttaminen antamalla avustuksia kotitalouksille ja toimenpiteet yritysten tukemiseksi), ja uusista toimenpiteistä, kuten avustukset lämmityksen tarjoamiseksi kaukolämpöverkoista, avustukset suurille asuinrakennuksille ja avustukset itse tuotetun aurinkosähkön kuluttamisen edistämiseksi yrityksissä. Tukitoimenpiteiden nettokustannukset julkiselle taloudelle vuonna 2023 ovat komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.[19] Jotkin vuoden 2023 toimenpiteistä on kohdennettu energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille tai yrityksille, mutta useimmissa toimenpiteissä energian kysynnän vähentämiseen ja energiatehokkuuden lisäämiseen kannustavaa hintasignaalia ei ole säilytetty. Näin ollen kohdennettujen tukitoimenpiteiden määrä, joka on otettava huomioon arvioitaessa vuodelle 2023 annetun julkista taloutta koskevan suosituksen noudattamista, on komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023 (kun se vuonna 2022 oli 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen).

---

[18] Nimellisen BKT:n osalta tilanne on hieman erilainen: vakausohjelmassa nimellisen BKT:n kasvuvauhdiksi ennakoidaan 4,7 prosenttia vuonna 2023 ja 6,0 prosenttia vuonna 2024, kun taas komission kevään 2023 talousennusteen mukainen kasvuennuste vuodelle 2023 on suurempi eli 7,1 prosenttia, mutta vuodelle 2024 se on samaa kokoluokkaa eli 5,9 prosenttia.

[19] Luku kuvaa toimenpiteiden vuotuisia talousarviokustannuksia, mukaan lukien juoksevat tulot ja menot sekä mahdolliset pääomamenoja koskevat toimenpiteet.

(20) Neuvosto suositti 12 päivänä heinäkuuta 2022[20], että Luxemburg toteuttaisi toimia, joilla varmistetaan vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipolitiikan virityksen[21] kanssa, kun otetaan huomioon jatkettu väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille. Luxemburgin olisi oltava valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa. Luxemburgille suositettiin myös, että se lisäisi julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-aloite, muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden unionin varojen avulla.

(21) Vuonna 2023 finanssipolitiikan viritys on komission kevään 2023 talousennusteen mukaan elvyttävä (–1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) tilanteessa, jossa inflaatio on korkea. Vuonna 2022 finanssipolitiikan viritys oli elvyttävä (–0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen). Kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen kasvulla (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä) ennakoidaan vuonna 2023 olevan finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä vaikutus, joka on 1,3 prosenttiyksikköä. Näiden menojen kasvussa on otettu huomioon energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille kohdennettujen tukitoimenpiteiden kustannukset, jotka nousevat 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kansallisesti rahoitettujen juoksevien nettoperusmenojen elvyttävä vaikutus on tästä syystä ainoastaan osittain seurausta kohdennetusta tuesta energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille. Kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä) elvyttävä kasvu johtuu muiden tekijöiden ohella myös rahamääräisistä sosiaalietuuksista, kohdentamattomiin energiatoimenpiteisiin liittyvistä avustuksista, julkisen sektorin jatkuvista palkankorotuksista, kertaluontoisesta rahoitusosuudesta EU:n talousarvioon ja arvonlisäverokantojen alentamisesta. Yhteenvetona voidaan todeta, että kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen ennakoitu kasvu ei ole neuvoston suosituksen mukainen. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla ja muilla EU:n varoilla rahoitettavien menojen ennakoidaan olevan 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ja kansallisesti rahoitettavilla investoinneilla ennakoidaan olevan finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä vaikutus, joka on 0,1 prosenttiyksikköä. Luxemburg aikoo rahoittaa lisäinvestointeja elpymis- ja palautumistukivälineestä ja muilla EU:n varoilla, ja sen ennakoidaan jatkavan kansallisesti rahoitettuja investointeja.[22] Luxemburg aikoo rahoittaa julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen. Esimerkkeinä voidaan mainita julkisen liikenteen sähköistäminen, raitio- ja rautatieverkon vahvistaminen, ilmasto- ja energiarahaston perustaminen tukemaan aurinkosähköpaneelien hankintaa, julkisten palvelujen digitalisoiminen ja digitaalisen viestinnän turvallisuuden parantaminen (kvanttiteknologian avulla). Näitä investointeja rahoitetaan osittain elpymis- ja palautumistukivälineestä ja muilla EU:n varoilla.

---

20 Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2022, Luxemburgin vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuoden 2022 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, EUVL C 334, 1.9.2022, s. 128.

21 Luxemburgin keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvu (kymmenen vuoden keskiarvo), jota käytetään finanssipolitiikan virityksen mittaamiseen, on komission kevään 2023 talousennusteen perusteella nimellisin luvuin arviolta 7,8 prosenttia.

22 Muilla kansallisesti rahoitetuilla pääomamenoilla ennakoidaan olevan neutraali vaikutus suhteessa BKT:hen.

(22) Vuonna 2024 julkisen talouden alijäämä kasvaa vakausohjelman mukaan 1,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vuoden 2024 lisäys johtuu pääasiassa tukitoimenpiteistä, joilla on pyritty lievittämään inflaatiopiikin vaikutuksia kotitalouksien ja yritysten tuloihin. Vakausohjelman mukaan julkisen talouden velka kasvaa vuoden 2024 loppuun mennessä 27,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen on ennusteen koontipäivänä tiedossa olevien politiikkatoimien perusteella komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 1,5 prosenttia vuonna 2024. Se on hieman vähemmän kuin vakausohjelmassa on ennakoitu, mikä johtuu pääasiassa työntekijöiden palkkojen ja sosiaalisten tulonsiirtojen pienemmästä korotuksesta komission ennusteessa. Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuoden 2024 lopussa on komission kevään 2023 talousennusteessa pienempi, 27,0 prosenttia.

(23) Vakausohjelman mukaan energiatukitoimenpiteitä jatketaan vuoden 2024 loppuun. Komissio olettaa tällä hetkellä, että energiatukitoimenpiteiden[23] nettokustannukset ovat vuonna 2024 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun vuonna 2023 ne olivat 1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä perustuu oletukseen, jonka mukaan energian hinnat eivät nouse uudelleen. Ne energiatukitoimenpiteet, joita nyt suunnitellaan jatkettavan vuonna 2024, eivät vaikuta olevan kohdennettuja heikoimmassa asemassa oleviin kotitalouksiin tai yrityksiin. Useimmissa toimenpiteissä energian kysynnän vähentämiseen ja energiatehokkuuden lisäämiseen kannustavaa hintasignaalia ei ole täysin säilytetty.

(24) Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1466/97 kehotetaan parantamaan rakenteellista rahoitusasemaa vuosittain keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi käyttäen viitearvona 0,5:tä prosenttia suhteessa BKT:hen[24]. Julkisen talouden kestävyyteen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen[25] rakenteellista rahoitusasemaa olisi asianmukaista parantaa vähintään 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2024. Jotta tällainen parannus voidaan varmistaa, kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen kasvu[26] ei saisi vuonna 2024 olla enempää kuin 4,8 prosenttia, kuten nyt suositellaan. Samaan aikaan olisi energiamarkkinoiden kehityksestä riippuen asteittain luovuttava jäljellä olevista energiatukitoimenpiteistä vuonna 2023 (komission tämänhetkisen arvion mukaan 1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023) alkaen vähiten kohdennetuista toimenpiteistä, ja saatavat säästöt olisi käytettävä julkisen talouden alijäämän supistamiseen. Komission arvioiden perusteella tämä johtaisi nettomääräisten perusmenojen kasvuun, joka alittaa vuodelle 2024 suositellun enimmäiskasvuvauhdin. Kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten juoksevien

---

23 Komission määritelmän mukaan energiatoimenpiteitä ovat ainoastaan finanssipoliittiset toimenpiteet, jotka vaikuttavat suoraan energian hintoihin tai joilla annetaan väliaikaista tulotukea energian kulutukseen. Yleisiä inflaatiosta johtuvia tukitoimenpiteitä ei luokitella energiatoimenpiteiksi, mikä selittää eron vakausohjelman ja komission ennusteen arvioissa energiatukitoimenpiteistä julkiselle taloudelle aiheutuvista kustannuksista.

24 Ks. neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artikla, jossa edellytetään myös yli 0,5 prosentin sopeutusta suhteessa BKT:hen niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden julkinen velka on yli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen tai joiden velanhoitokykyyn kohdistuu huomattavampia riskejä.

25 Komission arvion mukaan Luxemburgin rakenteellisen perusjäämän olisi oltavaa vakaa sen varmistamiseksi, että julkinen velka pidetään maltillisella tasolla keskipitkällä aikavälillä. Arvio perustuu komission syksyn 2022 talousennusteeseen. Arvion lähtökohtana on ennakoitu julkisen talouden alijäämä ja velka vuonna 2024 olettaen, että energiatukitoimenpiteistä luovutaan vuonna 2024.

26 Nettomääräiset perusmenot määritellään kansallisesti rahoitetuiksi menoiksi, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja joissa ei oteta huomioon korkomenoja eikä suhdanteesta johtuvia työttömyysmenoja.

perusmenojen kasvu vuonna 2023 ei komission kevään 2023 talousennusteen mukaan ole neuvoston suosituksen mukainen. Jos ennuste toteutuu, nettomääräisten perusmenojen hitaampi kasvu olisi asianmukaista vuonna 2024.

(25) Olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana, kansallisesti rahoitetut nettomääräiset perusmenot kasvavat komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 2,9 prosenttia vuonna 2024. Tämä alittaa suositellun kasvuvauhdin.

(26) Vakausohjelman mukaan julkiset investoinnit pysyvät vakaasti 4,5 prosentissa suhteessa BKT:hen vuosina 2023 ja 2024. Vakausohjelmassa mainitaan uudistuksia ja investointeja, joiden odotetaan edistävän kestävää ja osallistavaa kasvua, kuten investoinnit energia- ja digitaaliseen siirtymään, jotka ovat myös osa elpymis- ja palautumissuunnitelmaa.

(27) Vakausohjelmassa esitetään julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysura vuoteen 2027 saakka. Ohjelman mukaan julkisen talouden alijäämä pienenee asteittain 1,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2025 ja 0,8 prosenttiin vuonna 2026, ennen kuin se kasvaa hieman, 0,9 prosenttiin vuonna 2027. Julkisen talouden alijäämän ennakoidaan siis pysyvän alle 3 prosentissa suhteessa BKT:hen ohjelmakauden aikana. Vakausohjelman mukaan julkisen talouden velka kasvaa siten, että se on vuoden 2024 lopussa 27,5 prosenttia ja vuoden 2027 lopussa 29,0 prosenttia suhteessa BKT:hen.

(28) Väestönkehitystrendien vaikutus julkisiin menoihin on kuitenkin tulevina vuosikymmeninä entistä selvempi, sillä eläkeläisten määrän työntekijää kohti odotetaan kasvavan tasaisesti, koska väestö ikääntyy ja nettomuuttovirrat heikkenevät. Jos politiikkaa ei muuteta, Luxemburg on yksi EU:n jäsenvaltioista, joissa eläkemenot kasvavat jyrkimmin suhteessa BKT:hen, ja niiden ennakoidaan vuoteen 2070 mennessä kaksinkertaistuvan noin 18 prosenttiin, joka on EU:n korkein suhdeluku. Tämä lisää merkittävästi julkista velkaa ja vaarantaa julkisen talouden kestävyyden. Elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ei käsitellä eläkejärjestelmän kestävyyttä. Suunnitelmassa ei liioin puututa varhaiseläkejärjestelmien kielteisiin vaikutuksiin eikä taloudellisiin kannustimiin poistua työmarkkinoilta varhaisessa vaiheessa, vaikka ne vaikuttavat osaltaan ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysastetta heikentävästi. Todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamisella olisi suotuisa makrotaloudellinen vaikutus ja potentiaalia vähentää eläkemenoja, koska ikääntyneiden työntekijöiden korkeampi työllisyysaste tukisi talouskasvua. Aggressiivisen verosuunnittelun torjunta EU:ssa on olennaisen tärkeää, jotta voidaan i) estää yritysten välisen kilpailun vääristyminen; ii) varmistaa veronmaksajien oikeudenmukainen kohtelu; ja iii) turvata julkinen talous. Luxemburg on pieni ja avoin talous, jolla on laaja kansainvälinen finanssiala, mikä suurelta osin selittää suuret rahoitusvirrat. Nämä suuret rahoitusvirrat kuvastavat kuitenkin myös sitä, että maassa on paljon ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä, jotka harjoittavat konsernin sisäistä varainhallintaa. Erityisenä huolenaiheena on se, että Luxemburgissa ei ole lähdeveroja tai vastaavia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat sellaisille lainkäyttöalueille tehtyihin korko- ja rojaltimaksuihin, joilla on alhainen verotus tai nollaverotus, niiden maiden lisäksi, jotka sisältyvät veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevaan EU:n luetteloon[27]. On mahdollista, että Luxemburgiin sijoittautuneiden yritysten lainkäyttöalueille kolmansissa maissa suorittamia korko- ja rojaltimaksuja verotetaan vain vähän tai ei lainkaan, jos niitä ei veroteta tai niihin sovelletaan alhaista verotusta vastaanottajan

[27] Neuvoston päätelmät, annettu 24 päivänä helmikuuta 2022, veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevasta tarkistetusta EU:n luettelosta, EUVL C 103, 3.2.2022, s. 1.

lainkäyttöalueella. Luxemburg on toteuttanut joitakin toimia aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. Tähän mennessä toteutetut toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä korjaamaan niitä verojärjestelmän piirteitä, joita monikansalliset yritykset voivat aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödyntää.

(29) Elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja liitteessä V olevan kriteerin 2.2 mukaisesti laajan joukon toisiaan vahvistavia uudistuksia ja investointeja, jotka on määrä toteuttaa vuoteen 2026 mennessä. Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpano on käynnissä. Luxemburg toimitti ensimmäisen maksupyyntönsä 28 päivänä joulukuuta 2022. Maksupyyntö vastaa 26 välitavoitetta ja tavoitetta neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä ja koskee 20 miljoonan euron maksamista elpymis- ja palautumistukivälineestä. Komissio julkaisi alustavan myönteisen arvion 28 päivänä huhtikuuta 2023, ja maksupyynnöstä keskustellaan parhaillaan neuvostossa. Kyseessä olevia välitavoitteita ja tavoitteita ovat muiden muassa ”asuntosopimus 2.0” -uudistuksen voimaantulo, jolla pyritään lisäämään kuntien kohtuuhintaista ja kestävää vuokra-asuntotarjontaa, investoinnit julkisen sektorin digitalisaatioon ja erittäin turvallisen viestinnän kehittämiseen, työvoiman osaamisen kehittäminen ”FutureSkills” -ohjelmassa sekä puhtaiden ajoneuvojen hankintaa koskeva uudistus. Luxemburg toimitti 11 päivänä marraskuuta 2022 suunnitelmaansa muutoksen, jonka neuvosto hyväksyi 17 päivänä tammikuuta 2023. Luxemburgin odotetaan toimittavan REPowerEU-luvun, ja se on jo päättänyt siirtää 128,5 miljoonaa euroa brexit-varauksesta elpymis- ja palautumistukivälineeseen sen täytäntöönpanon rahoittamiseksi. Uuden REPowerEU-luvun nopea sisällyttäminen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan antaa mahdollisuuden rahoittaa lisäuudistuksia ja -investointeja, jotka tukevat Luxemburgin strategisia tavoitteita energian ja vihreän siirtymän osalta. Paikallis- ja alueviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällinen ja tosiasiallinen osallistuminen on edelleen tärkeää, jotta elpymis- ja palautumissuunnitelman ja sitä laajemman muun talous- ja työllisyyspolitiikan täytäntöönpano onnistuu ja jotta voidaan varmistaa laaja sitoutuminen politiikan yleiseen linjaan.

(30) Komissio hyväksyi Luxemburgin koheesiopolitiikan kaikki ohjelma-asiakirjat vuonna 2022. Koheesiopolitiikan ohjelmien nopea täytäntöönpano, joka täydentää elpymis- ja palautumissuunnitelmaa, REPowerEU-luku mukaan lukien, ja luo sen kanssa synergiaa, on keskeinen tekijä vihreän ja digitaalisen siirtymän aikaansaamisen, taloudellisen ja sosiaalisen häiriönsietokyvyn parantamisen sekä Luxemburgin alueiden tasapainoisen kehittymisen kannalta.

(31) Niiden taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden lisäksi, joihin vastataan elpymis- ja palautumissuunnitelmalla, Luxemburgilla on useita lisähaasteita, jotka liittyvät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen lähinnä eläkejärjestelmän takia, lainsäädännön aukkokohtiin, joita monikansalliset yritykset voivat hyödyntää aggressiivisessa verosuunnittelussa, asuntojen korkeista hinnoista ja kotitalouksien velkaantumisesta johtuviin haavoittuvuuksiin, koulutusjärjestelmän heikkouksiin, jotka saattavat lisätä eriarvoisuutta, ja energiapolitiikan ja vihreän siirtymän ongelmakohtiin, kuten fossiilisten polttoaineiden käytöstä luopumisen mahdollisiin esteisiin ja liikenneverkon ongelmiin.

(32) Oppilaiden perustaidot ja kokonaissuoritus riippuvat suurelta osin heidän sosioekonomisesta ja kielellisestä taustastaan. OECD:n kansainvälisessä oppimistulosten arviointiohjelmassa (PISA) mitattu olennaisten tietojen ja taitojen hallinnan keskimääräinen taso on 15 vuoden iässä Luxemburgissa merkittävästi

alhaisempi kuin EU:ssa keskimäärin. Hyväosaisten ja vähäosaisten opiskelijoiden välinen ero on Luxemburgissa suurempi kuin missään muussa EU:n valtiossa. Koulutusjärjestelmä ei anna kaikille oppilaille riittäviä perustaitoja, jotka vastaavat maan työmarkkinoiden tarpeisiin. Kansallisen koulujärjestelmän ala-asteella puhuttu kieli on letseburgi, mutta oppilaat oppivat lukemaan ja kirjoittamaan saksaksi. Kaikkia aineita (ranskaa lukuun ottamatta) opetetaan saksaksi. Näin ollen kielitaidolle on erittäin suuri tarve maassa, jossa vain yksi kolmesta oppilaasta puhuu letseburgia äidinkielenään. Niiden 18–24-vuotiaiden nuorten osuus, jotka lopettavat keskiasteen koulutuksen suorittamatta sitä loppuun, suureni 6,3 prosentista vuonna 2018 8,2 prosenttiin vuonna 2022. Luxemburg käynnisti syyskuussa 2022 neljässä alemman perusasteen koulussa kokeiluhankkeen, jossa oppilaat opiskelevat aluksi ranskaksi ja sitten saksaksi. Jos hanke ulotetaan useampiin kouluihin, toimintamallilla voitaisiin auttaa parantamaan niiden oppilaiden suoritusta, joiden äidinkieli ei ole ranska. Luxemburg on laajentanut myös julkisten kansainvälisten koulujen tarjontaa: lukuvuodesta 2022/2023 alkaen 4 prosenttia esiasteen ja alemman perusasteen oppilaista oli kirjoilla kouluissa, joissa he voivat valita opetuskieleksi englannin, ranskan tai saksan. Jos tämä yhdellä pääkielellä annettavaa opetusta koskeva vaihtoehto ulotettaisiin koskemaan suurempaa osaa koulutettavista, oppilaiden mahdollisuudet parempiin oppimistuloksiin paranisivat merkittävästi.

(33) Luxemburgin energiajärjestelmälle on ominaista suuri riippuvuus tuonnista ja fossiilisista polttoaineista. Maa on suuri energian nettotuoja. Maa on lähes täysin riippuvainen primäärienergian tuonnista; riippuvuusaste oli 92 prosenttia vuonna 2021. Öljyn osuus Luxemburgin energiapaletista oli 69 prosenttia ja maakaasun 18 prosenttia. Uusiutuvien energialähteiden osuus oli 12 prosenttia ja kapasiteetti 572 MW vuonna 2022. Luxemburg ei tuo öljyä Venäjältä. Kaasun osaltakin riippuvuus Venäjästä on vähäinen, sillä lähes 100 prosenttia Luxemburgin käyttämästä kaasusta tuotiin putkia pitkin Belgiasta ja Saksasta, jonne se oli johdatettu Norjasta ja Alankomaista. Maakaasun kulutus on vähentynyt Luxemburgissa 26 prosenttia elokuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana, kun sitä verrataan keskimääräiseen kaasunkulutukseen samalla ajanjaksolla edeltävien viiden vuoden aikana. Tämä ylittää 15 prosentin vähennystavoitteen. Luxemburg voi jatkaa kaasun kysynnän tilapäiseen vähentämiseen tähtääviä toimia 31 päivään maaliskuuta 2024 saakka.[28]

(34) Vaikka Luxemburgin sähkö- ja kaasuverkot on erittäin hyvin kytketty yhteen, lisäinvestoinnit ovat tarpeen ennen uusiutuvan energian tuotannon ja sähkön kysynnän lisäystä. Luxemburgin on vastattava riittämättömän asuntotarjonnan haasteeseen ja saavutettava samalla energia- ja ilmastotavoitteensa. Myös nykyinen rakennuskanta on kunnostettava. Yhteensä 20,8 prosentin energiansäästöpotentiaalillaan (gigawattitunteina) asuinrakennusten rakennus- ja kunnostussektori tarjoaa toiseksi suurimman kumulatiivisen energiansäästön lähteen vuoteen 2030 mennessä. Asuinrakennuskannasta noin 89 prosentissa on käytössä fossiilisiin polttoaineisiin (lämmitysöljyyn ja maakaasuun) perustuvia lämmitysjärjestelmiä. Kunnilla on tässä keskeinen rooli. Tieliikenteen ruuhkautuminen rasittaa taloutta ja ympäristön kestävyyttä. Liikenteen osuus öljynkulutuksesta on merkittävä, ja se aiheuttaa 59 prosenttia kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä, kun EU:n keskiarvo oli 24 prosenttia vuonna 2019. Vaikka Luxemburg on hyväksynyt joitakin toimenpiteitä kestävän liikenteen edistämiseksi, uudet entistä kohdennetummat toimet auttaisivat merkittävästi vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä ja riippuvuutta öljystä. Tämä

[28] Neuvoston asetus (EU) 2022/1369 ja neuvoston asetus (EU) 2023/706.

näkyy Luxemburgin kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa, jolla pyritään saavuttamaan tavoitteena oleva sähköajoneuvojen ja ladattavien ajoneuvojen 40 prosentin osuus ajoneuvokannasta vuoteen 2030 mennessä. Luxemburg on asettanut tavoitteekseen tulla ilmastoneutraaliksi vuoteen 2050 mennessä. Uusiutuvien energialähteiden käyttö on merkittävästi lisääntynyt viime vuosina, mutta niiden osuus on silti edelleen jäsenvaltioiden pienimpiä. Luxemburgin on tarpeen edelleen nostaa tavoitetasoa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä sekä uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden lisäämisessä, jotta se voi saavuttaa vuoden 2030 energiatavoitteensa: 25 prosenttia energiasta uusiutuvista lähteistä ja energian loppukulutuksen vähentäminen 40 prosentilla 44 prosenttiin vuoteen 2007 verrattuna.

(35) Vihreän siirtymän kannalta keskeisten alojen ja ammattien työvoimapula ja osaamisvaje, muun muassa valmistusteollisuudessa sekä nettonollateknologioiden käyttöönotossa ja ylläpidossa, aiheuttavat pullonkauloja nettonollatalouteen siirtymisessä. Korkealaatuiset koulutusjärjestelmät, jotka vastaavat työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin, sekä kohdennetut täydennys- ja uudelleenkoulutustoimenpiteet ovat avainasemassa osaamisvajeen vähentämisessä ja työmarkkinoille pääsyn ja työvoiman uudelleenkohdentamisen edistämisessä. Hyödynnettävissä olevan työvoiman saamiseksi käyttöön näiden toimenpiteiden on oltava erityisesti sellaisten henkilöiden ja alojen ulottuvilla, joihin vihreä siirtymä eniten vaikuttaa. Luxemburg on lisännyt työntekijöiden täydennys- ja uudelleenkoulutusta supistuvilla ja muuttuvilla aloilla. Työvoimapulaa on silti edelleen joistakin ammattilaisista, kuten politiikka- ja suunnittelujohtajista, mikä voi muodostaa vihreän siirtymän ja REPowerEU-luvun täytäntöönpanon hidasteen.

(36) Neuvosto on tutkinut vuoden 2023 vakausohjelman komission tekemän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[29] ilmenee jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(37) Koska euroalueen jäsenvaltioiden taloudet ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa ja koska ne myötävaikuttavat yhdessä talous- ja rahaliiton toimintaan, neuvosto on suosittanut, että euroalueen jäsenvaltiot ryhtyvät – myös elpymis- ja palautumissuunnitelmiensa kautta – toimiin, joiden avulla ne i) säilyttävät velkakestävyyden ja pidättäytyvät laaja-alaisesta kokonaiskysynnän tukemisesta vuonna 2023, kohdentavat korkeiden energian hintojen vaikutuksen lieventämiseksi toteutettavat finanssipoliittiset toimenpiteet paremmin ja selvittävät asianmukaisia tapoja lopettaa tuki energian hintapaineiden vähentyessä, ii) pitävät julkisten investointien määrän suurena ja edistävät yksityisiä investointeja, joilla tuetaan vihreää ja digitaalista siirtymää,iii) tukevat palkkakehitystä, joka lieventää ostovoiman heikkenemistä, rajoittaen samalla kerrannaisvaikutuksia inflaatioon, parantavat edelleen aktiivista työvoimapolitiikkaa ja korjaavat osaamisvajeita,iv) parantavat liiketoimintaympäristöä ja varmistavat, että yrityksille annettava energiatuki on kustannustehokasta, väliaikaista ja suunnattu elinkelpoisille yrityksille ja että sillä ylläpidetään kannustimia vihreään siirtymään ja v) säilyttävät makrotalouden vakauden ja seuraavat riskejä samalla kun jatketaan työtä pankkiunionin viimeistelemiseksi. Luxemburgin osalta suosituksilla 1, 2 ja 4 myötävaikutetaan ensimmäisen, toisen, kolmannen, neljännen ja viidennen euroalueelle annetun suosituksen täytäntöönpanoon,

SUOSITTAA, että Luxemburg toteuttaa vuosina 2023 ja 2024 toimia, joilla se

1. purkaa voimassa olevat energiatukitoimenpiteet vuoden 2023 loppuun mennessä ja käyttää saatavat säästöt julkisen talouden alijäämän supistamiseen; jos energian

[29] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

hintojen uusi kallistuminen edellyttää tukitoimenpiteitä, varmistaa, että toimenpiteet kohdennetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien ja yritysten suojelemiseen, että julkisella taloudella on toimenpiteisiin varaa ja että kannustimet energiansäästöön säilyvät;

varmistaa finanssipolitiikan maltillisuuden erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen nimelliskasvun vuonna 2024 enintään 4,8 prosenttiin;

jatkaa kansallisesti rahoitettuja julkisia investointeja ja varmistaa elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten ja muiden EU:n varojen tuloksellisen käytön erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi;

vuoden 2024 jälkeen noudattaa edelleen asteittaiseen ja kestävään vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestävää kasvua, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema;

vähentää asuntomarkkinoihin liittyviä riskejä, erityisesti pienentämällä kiinnelainojen korkojen vähennysoikeutta ja toteuttamalla toimia rakennettavissa olevan maan tarjonnan lisäämiseksi; hoitaa eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyyttä erityisesti rajoittamalla varhaiseläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia ja lisäämällä ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysastetta; lisää toimia, joilla puututaan tehokkaasti aggressiiviseen verosuunnitteluun, erityisesti varmistamalla, että korko- ja rojaltimaksuja lainkäyttöalueille, joilla on alhainen verotus tai nollaverotus, verotetaan riittävästi;

2. jatkaa tarkistetun elpymis- ja palautumissuunnitelmansa vakaata täytäntöönpanoa ja viimeistelee REPowerEU-luvun ripeästi, jotta sen täytäntöönpano voidaan aloittaa nopeasti; jatkaa koheesiopolitiikan ohjelmien nopeaa täytäntöönpanoa, joka täydentää elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ja luo sen kanssa synergiaa;

3. parantaa koulujärjestelmän suorituskykyä ja edistää kaikkien oppilaiden yhtäläisiä mahdollisuuksia varsinkin mukauttamalla opetusta vähäosaisten ja erilaisista kielitaustoista tulevien oppilaiden tarpeisiin;

4. vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista nopeuttamalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa, lisäämällä sähkönsiirtokapasiteettia, helpottamalla lupamenettelyjä ja lisäämällä investointeja energiatehokkuuteen niin kotitalouksissa kuin muualla; tukee kuntia yksityiskohtaisten paikallisten suunnitelmien laatimisessa uusiutuvien energialähteiden, kuten tuulivoiman ja aurinkosähkön, käyttöönottoa sekä kaukolämpö- ja kaukojäähdytysjärjestelmiä varten; edistää edelleen liikenteen sähköistämistä ja investoi julkisen liikenteen verkkoihin ja infrastruktuureihin; lisää panostusta politiikkatoimiin, joiden tarkoituksena on vihreän siirtymän edellyttämän osaamisen tuottaminen ja hankkiminen.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja