EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 4.6.2025
COM(2025) 216 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin talous-, sosiaali-, työllisyys-, rakenne- ja finanssipolitiikasta

{SWD(2025) 216 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin talous-, sosiaali-, työllisyys-, rakenne- ja finanssipolitiikasta

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 talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1263[1] ja erityisesti sen 3 artiklan 3 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:

Yleisiä näkökohtia

(1) Asetuksessa (EU) 2024/1263, joka tuli voimaan 30 päivänä huhtikuuta 2024, täsmennetään tavoitteet talouden ohjausjärjestelmälle, jolla pyritään edistämään tervettä ja kestävää julkista taloutta, kestävää ja osallistavaa kasvua sekä resilienssiä uudistusten ja investointien avulla sekä ehkäisemään liiallisia julkisen talouden alijäämiä. Asetuksessa säädetään, että neuvosto ja komissio suorittavat talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä monenvälistä seurantaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti. Eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisältyy erityisesti maakohtaisten suositusten laatiminen ja niiden noudattamisen valvonta. Asetuksella edistetään myös kansallista sitoutumista finanssipolitiikkaan, painotetaan keskipitkää aikaväliä sekä parannetaan noudattamisen valvonnan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta. Kunkin jäsenvaltion on toimitettava neuvostolle ja komissiolle kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma, joka sisältää sen finanssipolitiikkaa, uudistuksia ja investointeja koskevat sitoumukset neljäksi tai viideksi vuodeksi jäsenvaltion vaalikauden kestosta riippuen. Näihin suunnitelmiin sisältyvien nettomenopolkujen[2] on täytettävä asetuksen vaatimukset,

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

[2] Nettomenot sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen (EU) 2024/1263 2 artiklan 2 alakohdassa: ’nettomenoilla’ tarkoitetaan julkisia menoja ilman i) korkomenoja, ii) harkinnanvaraisia tulopuolen

joita ovat vaatimus saada julkinen velka sopeutuskauden päättymiseen mennessä uskottavalle lasku-uralle tai pitää se tällaisella uralla taikka saada se pysymään maltillisella tasolla alle 60 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) ja vaatimus saada julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen supistumaan alle perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon ja/tai pysymään sen alapuolella keskipitkällä aikavälillä. Jos jäsenvaltio sitoutuu toteuttamaan asianmukaisen uudistusten ja investointien kokonaisuuden asetuksessa säädettyjä kriteerejä noudattaen, sopeutuskautta voidaan pidentää enintään kolmella vuodella.

(2) 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 uudistusten ja investointien toteuttamiseen rahoitustukea, jossa on kyse unionin 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 unionin alueellista yhteenkuuluvuutta ja tukemaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon jatkamista.

(3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/435[4], jäljempänä ’REPowerEU-asetus’, joka annettiin 27 päivänä helmikuuta 2023, pyritään poistamaan asteittain unionin riippuvuus Venäjältä tuotavista fossiilisista polttoaineista. Tällä tavoin edistetään energiaturvallisuutta ja monipuolistetaan unionin energiahuoltoa sekä lisätään samalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa, energian varastointikapasiteettia ja energiatehokkuutta. Luxemburg on lisännyt kansalliseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa uuden REPowerEU-luvun voidakseen rahoittaa keskeisiä uudistuksia ja investointeja, joilla edistetään REPowerEU-tavoitteiden saavuttamista.

(4) Luxemburg toimitti 30 päivänä huhtikuuta 2021 komissiolle kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komissio arvioi kyseisen asetuksen 19 artiklan mukaisesti elpymis- ja palautumissuunnitelman merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta kyseisen asetuksen liitteessä V esitettyjä arviointia koskevia suuntaviivoja noudattaen. Neuvosto hyväksyi 6 päivänä heinäkuuta 2021 täytäntöönpanopäätöksen Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn

---

toimenpiteitä, iii) unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla, iv) unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja, v) työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä sekä vi) kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä.

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[4] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

arvion hyväksymisestä[5]. Päätöstä muutettiin 13 päivänä syyskuuta 2024 asetuksen 18 artiklan 2 kohdan nojalla niin, että siinä otettiin huomioon ei-takaisinmaksettavan rahoitustuen enimmäisrahoitusosuuden päivitys ja siihen sisällytettiin REPowerEU-luku[6]. Rahoituserien maksamisen ehtona on asetuksen 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 samaa uudistusta tai investointia koskevien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole peruuntunut.

(5) Neuvosto antoi 21 päivänä tammikuuta 2025 komission suosituksesta suosituksen Luxemburgin kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman hyväksymisestä[7]. Suunnitelma on toimitettu asetuksen (EU) 2024/1263 11 artiklaa ja 36 artiklan 1 kohdan a alakohtaa noudattaen. Se kattaa vuodet 2025–2029, ja siinä asetetaan budjettirajoite neljän vuoden nettomenojen enimmäiskasvuprosentin muodossa.

(6) Komissio antoi 26 päivänä marraskuuta 2024 lausunnon Luxemburgin alustavasta talousarviosuunnitelmasta vuodeksi 2025. Komissio antoi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella vuodeksi 2025 varoitusmekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Luxemburg ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista tarvitaan perusteellinen tarkastelu. Lisäksi komissio antoi suosituksen euroalueen talouspolitiikkaa koskevaksi neuvoston suositukseksi ja ehdotuksen vuoden 2025 yhteiseksi työllisyysraportiksi, jossa analysoidaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanoa. Neuvosto hyväksyi suosituksen euroalueen talouspolitiikasta[8] 13 päivänä toukokuuta 2025 ja yhteisen työllisyysraportin 10 päivänä maaliskuuta 2025.

(7) Komissio julkaisi 29 päivänä tammikuuta 2025 kilpailukykykompassin. Kyseessä on strateginen kehys, jolla pyritään parantamaan EU:n maailmanlaajuista kilpailukykyä seuraavien viiden vuoden aikana. Siinä määritetään kolme välttämätöntä muutosta, joita kestävä talouskasvu edellyttää: i) innovointi, ii) vähähiilistäminen ja kilpailukyky ja iii) turvallisuus. Kuroakseen innovaatiokuilun umpeen EU pyrkii edistämään teollista innovointia, tukemaan startup-yritysten kasvua EU:n start-up- ja scale-up-strategian kaltaisilla aloitteilla ja edistämään tekoälyn ja kvanttilaskennan kaltaisten kehittyneiden teknologioiden käyttöönottoa. Vihreämmän talouden edistämiseksi komissio on laatinut kattavan kohtuuhintaista energiaa koskevan toimintasuunnitelman ja puhtaan teollisen kehityksen ohjelman, joilla varmistetaan, että siirtyminen puhtaaseen energiaan pysyy kustannusvaikuttavana, tukee kilpailukykyä erityisesti energiaintensiivisillä toimialoilla ja on kasvun veturi. Liiallisen riippuvuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi unioni on sitoutunut vahvistamaan maailmanlaajuisia kauppakumppanuuksia, monipuolistamaan toimitusketjuja ja turvaamaan kriittisten raaka-aineiden ja puhtaiden energialähteiden saatavuuden. Näitä painopisteitä tuetaan horisontaalisilla tekijöillä, joita ovat sääntelyn

---

5 Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2021, Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä (10155/2021).

6 Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 13 päivänä syyskuuta 2024, Luxemburgin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä 6 päivänä heinäkuuta 2021 annetun täytäntöönpanopäätöksen muuttamisesta (10155/2021).

7 Neuvoston suositus, annettu 21 päivänä tammikuuta 2025, Luxemburgin keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisen suunnitelman hyväksymisestä, EUVL C/2025/650, 10.2.2025.

8 Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä toukokuuta 2025, euroalueen talouspolitiikasta (EUVL C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

yksinkertaistaminen, sisämarkkinoiden syventäminen, kilpailukyvyn rahoittaminen ja säästö- ja investointiunioni, osaamisen ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen sekä EU:n politiikkojen parempi koordinointi. Kilpailukykykompassi on sovitettu yhteen talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson kanssa. Näin varmistetaan, että jäsenvaltioiden talouspolitiikka on komission strategisten tavoitteiden mukaista, ja luodaan talouden ohjaamiseen yhtenäinen toimintamalli, jolla edistetään kestävää kasvua, innovointia ja resilienssiä kaikkialla unionissa.

(8) Vuonna 2025 talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalainen ohjausjakso kehittyy edelleen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon myötä. Se, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat pannaan kokonaisuudessaan täytäntöön, on edelleen olennaisen tärkeää eurooppalaisen ohjausjakson ensisijaisten politiikkatavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska suunnitelmat auttavat vastaamaan tuloksellisesti kaikkiin viime vuosina annetuissa maakohtaisissa suosituksissa määritettyihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Nämä maakohtaiset suositukset ovat edelleen yhtä lailla tärkeitä arvioitaessa asetuksen (EU) 2021/241 21 artiklassa tarkoitettuja muutettuja elpymis- ja palautumissuunnitelmia.

(9) Vuoden 2025 maakohtaiset suositukset kattavat keskeiset talouspolitiikan haasteet, joihin ei ole vastattu riittävästi elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvillä toimenpiteillä, ottaen huomioon vuosina 2019–2024 annetuissa maakohtaisissa suosituksissa määritetyt haasteet.

(10) Komissio julkaisi 4 päivänä kesäkuuta 2025 Luxemburgia koskevan vuoden 2025 maaraportin. Siinä arvioidaan Luxemburgin edistymistä maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja selvitetään, miten Luxemburg on pannut elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöön. Tämän analyysin perusteella maaraportissa määritetään polttavimmat haasteet, joita Luxemburgilla on edessään. Maaraportissa arvioidaan myös Luxemburgin edistymistä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanossa, työllisyyttä, osaamista ja köyhyyden vähentämistä koskevien unionin yleistavoitteiden saavuttamisessa sekä Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen tavoitteisiin pääsemisessä.

Vuotuisen edistymisraportin arviointi

(11) Neuvosto suositti 21 päivänä tammikuuta 2025 Luxemburgille seuraavia nettomenojen enimmäiskasvuprosentteja: 5,8 prosenttia vuonna 2025, 4,7 prosenttia vuonna 2026, 3,8 prosenttia vuonna 2027, 5,4 prosenttia vuonna 2028 ja 4,7 prosenttia vuonna 2029. Vastaavat kumulatiiviset enimmäiskasvuprosentit vuoteen 2023 verrattuna ovat 14,2 prosenttia vuonna 2025, 19,6 prosenttia vuonna 2026, 24,1 prosenttia vuonna 2027, 30,8 prosenttia vuonna 2028 ja 36,9 prosenttia vuonna 2029. Luxemburg toimitti 25 päivänä huhtikuuta 2025 vuotuisen edistymisraporttinsa[9], jossa kerrotaan, miten se on edistynyt nettomenojen suositettujen enimmäiskasvuprosenttien noudattamisessa ja sellaisten uudistusten ja investointien toteuttamisessa, joilla vastataan eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisten suositusten yhteydessä määritettyihin keskeisiin haasteisiin. Vuotuisessa edistymisraportissa otetaan asetuksen (EU) 2021/241 27 artiklan mukaisesti huomioon myös Luxemburgin puolivuosittainen raportointi edistymisestä elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanossa.

[9] Vuonna 2025 toimitetut vuotuiset edistymisraportit ovat saatavilla osoitteessa https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

(12) Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja sen vaikutukset muodostavat Euroopan unionille eksistentiaalisen haasteen. Komissio on suosittanut vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen kansallisen poikkeuslausekkeen koordinoitua aktivoimista, jotta voidaan tukea EU:n pyrkimyksiä lisätä puolustusmenoja nopeasti ja merkittävästi. Eurooppa-neuvosto pani 6 päivänä maaliskuuta 2025 tämän ehdotuksen tyytyväisenä merkille.

(13) Eurostatin[10] vahvistamien tietojen perusteella Luxemburgin julkisen talouden rahoitusasema kääntyi 0,8 prosentin alijäämästä suhteessa BKT:hen vuonna 2023 1,0 prosenttia ylijäämäiseksi vuonna 2024. Julkinen velka, joka vuoden 2023 lopussa oli 25,0 prosenttia suhteessa BKT:hen, nousi vuoden 2024 loppuun mennessä 26,3 prosenttiin. Komission laskelmien mukaan kehitys vastaa vuonna 2024 nettomenojen 6,2 prosentin kasvua. Luxemburg arvioi vuotuisessa edistymisraportissa nettomenojen kasvun vuonna 2024 olleen 6,7 prosenttia. Komissio arvioi, että nettomenojen kasvu oli vuotuisessa edistymisraportissa arvioitua vähäisempää. Nettomenojen kasvua koskevien komission laskelmien ja kansallisten viranomaisten estimaattien välinen ero johtuu siitä, että EU:lta siirretyillä varoilla rahoitetut menot on kansallisissa ennusteissa oletettu pienemmiksi. Komission estimaattien perusteella finanssipolitiikan viritys[11], johon sisältyvät sekä kansallisin että EU:n varoin rahoitetut menot, oli vuonna 2024 pitkälti neutraali.

(14) Vuotuisen edistymisraportin mukaan makrotalouden skenaariossa, johon Luxemburgin julkisen talouden kehitysarviot perustuvat, reaalisen BKT:n kasvun odotetaan vuonna 2025 olevan 2,5 prosenttia ja YKHI-inflaation 2,0 prosenttia. Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan reaalinen BKT kasvaa 1,7 prosenttia vuonna 2025 ja 2,0 prosenttia vuonna 2026 ja YKHI-inflaatio on 2,1 prosenttia vuonna 2025 ja 1,8 prosenttia vuonna 2026.

(15) Vuotuisessa edistymisraportissa julkisen talouden ylijäämän odotetaan vuonna 2025 kääntyvän 0,6 prosenttia alijäämäiseksi suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden velan kasvavan vuoden 2025 loppuun mennessä 26,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä kehitys vastaa vuonna 2025 nettomenojen 7,1 prosentin kasvua. Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan vuoden 2025 julkisen talouden alijäämä on 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Paluu alijäämäiseksi vuonna 2025 johtuu pääasiassa yhteisöveroista saatavista pienemmistä ennakoimattomista tuloista sekä elvyttävän finanssipolitiikan virityksen vaikutuksesta. Komission laskelmien mukaan kehitys vastaa nettomenojen 6,8 prosentin kasvua vuonna 2025. Komission estimaattien perusteella finanssipolitiikan virityksen, johon sisältyvät sekä kansallisin että EU:n varoin rahoitetut menot, ennakoidaan olevan vuonna 2025 elvyttävä (1,2 % suhteessa BKT:hen). Julkisen talouden velan odotetaan vuoden 2025 loppuun mennessä supistuvan 25,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden velan supistuminen vuonna 2025 johtuu pääasiassa lumipallovaikutuksesta, koska BKT:n kasvu on ollut koronmaksua suurempaa.

---

10 Eurostat, Euro Indicators, 22.4.2025.

11 Finanssipolitiikan virityksellä tarkoitetaan julkisen talouden perusrahoitusaseman vuotuista muutosta. Sillä pyritään arvioimaan sekä kansallisesti että EU:n talousarviosta rahoitettavan finanssipolitiikan talousvaikutusta. Finanssipolitiikan viritystä mitataan seuraavien erotuksena: i) keskipitkän aikavälin potentiaalinen kasvu ja ii) perusmenojen muutos. Perusmenoista vähennetään harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet, mutta niihin otetaan mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen ei-takaisinmaksettavalla tuella (avustuksilla) ja muilla EU:n varoilla rahoitettavat menot.

(16) Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan on odotettavissa, että elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, jota ei makseta takaisin (avustuksilla), rahoitetaan vuonna 2025 julkisen talouden menoja määrä, joka on 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun vuonna 2024 avustuksilla rahoitettujen menojen määrä oli 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla rahoitettavat menot mahdollistavat laadukkaat investoinnit ja tuottavuutta lisäävät uudistukset ilman suoraa vaikutusta Luxemburgin julkisen talouden rahoitusasemaan ja julkiseen velkaan.

(17) Julkiset puolustusmenot suhteessa BKT:hen pysyivät Luxemburgissa vakaina 0,5 prosentissa vuosina 2021–2023 [12]. Komission kevään 2025 talousennusteessa puolustusmenojen ennakoidaan olevan BKT:hen suhteutettuina 0,6 prosenttia vuonna 2024 ja 0,7 prosenttia vuonna 2025. Tämä merkitsee vuoteen 2021 verrattuna 0,3 prosenttiyksikön kasvua suhteessa BKT:hen.

(18) Komission kevään 2025 talousennusteessa Luxemburgin nettomenojen ennakoidaan kasvavan 6,8 prosenttia vuonna 2025 ja kumulatiivisesti 13,5 prosenttia vuosina 2024 ja 2025. Komission kevään 2025 talousennusteessa Luxemburgin nettomenojen kasvun ennakoidaan vuonna 2025 olevan suositettua enimmäiskasvua suurempi, mikä vastaa 0,5 prosentin vuotuista poikkeamaa[13] suhteessa BKT:hen. Ennakoitu poikkeama ylittää vuotuisen poikkeaman 0,3 prosentin kynnysarvon suhteessa BKT:hen. Vuosia 2024 ja 2025 yhdessä tarkasteltaessa nettomenojen kumulatiivisen kasvuvauhdin ennakoidaan olevan suositettua enimmäiskasvua pienempi. Kaiken kaikkiaan tämä tarkoittaa, että nettomenojen kasvu uhkaa poiketa suositetusta enimmäiskasvusta, kun vuotta 2025 koskevat toteutumatiedot tulevat saataville ensi keväänä.

(19) Lisäksi neuvosto suositteli, että Luxemburg purkaa hätätilanteen energiatukitoimenpiteet ennen lämmityskautta 2024–2025. Komission kevään 2025 talousennusteessa hätätilanteen energiatukitoimenpiteiden nettomääräisten talousarviokustannusten[14] arvioidaan olevan 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2024, mutta niiden ennakoidaan supistuvan 0,1 prosenttiin vuonna 2025. Hätätilanteen energiatukitoimenpiteet purettiin vain osittain ennen lämmityskautta 2024–2025. Tämä ei täysin vastaa neuvoston suositusta.

(20) Vuotuiseen edistymisraporttiin ei sisälly vuoden 2025 jälkeiseen aikaan ulottuvia kehitysarvioita julkisesta taloudesta. Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen on vuonna 2026 ennusteen koontipäivänä tiedossa olevien politiikkatoimien perusteella 0,5 prosenttia. Tämä kehitys vastaa nettomenojen 5,3 prosentin kasvua vuonna 2026. Komission estimaattien perusteella finanssipolitiikan virityksen, johon sisältyvät sekä kansallisin että EU:n varoin rahoitetut menot, ennakoidaan olevan vuonna 2026 elvyttävä (0,4 % suhteessa BKT:hen). Komissio ennakoi julkisen talouden velan kasvavan vuoden 2026 loppuun mennessä 26,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden velan kasvu vuonna 2026 johtuu pääasiassa velkaa kasvattavasta virta-varanto-korjauserästä.

Keskeiset haasteet

12 Eurostat, julkiset menot julkisyhteisöjen tehtäväluokituksen (COFOG) mukaan.

13 Vuodesta 2026 alkaen nämä luvut näkyvät asetuksen (EU) 2024/1263 22 artiklalla perustetulla valvontatilillä.

14 Luku kuvaa kyseisten toimenpiteiden vuotuisia talousarviokustannuksia, tulot ja menot mukaan lukien mutta ilman mahdollisia energiantoimittajien windfall-voitoista kannettavia verotuloja.

(21) Luxemburgin eläkejärjestelmään kohdistuu kasvavia keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyysriskejä, koska menojen ennustetaan tulevina vuosina ylittävän eläkemaksut. Vuoden 2024 ikääntymisraportin[15] mukaan eläkkeisiin liittyvien menojen odotetaan kasvavan tasaisesti siten, että ne nousevat 17,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä, mikä on 8,1 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2024. Tämä liittyy siihen, että eläkeläisten määrä työntekijää kohti kasvaa. Tämä puolestaan johtuu väestön ikääntymisestä samalla, kun nettomaahanmuutto vähenee, mikä johtaa vanhushuoltosuhteen kasvuun. Maan järjestelmässä on tällä hetkellä EU:n suurin eläkerahasto, mutta tämän varauksen ennustetaan supistuvan kansallisessa lainsäädännössä määritetyn kynnysarvon alapuolelle 2040-luvun alkupuoleen mennessä, jos politiikkaa ei sopeuteta.[16] Ennusteiden mukaan varaus käytetään loppuun viiden tai kuuden vuoden kuluessa siitä, kun kyseinen kynnysarvo saavutetaan. Lisäksi ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste on Luxemburgissa EU:n alhaisin (51 % 55–64-vuotiaiden osalta), vaikka lakisääteinen eläkeikä on 65 vuotta. Varhaiseläkkeelle on mahdollista päästä 57 vuoden iästä alkaen, ja runsaat etuudet tarjoavat vahvoja taloudellisia kannustimia poistua työelämästä varhain ja olla osallistumatta aikuiskoulutukseen. Hallitus käynnisti vuonna 2024 julkisen kuulemisen eläkejärjestelmän näkymistä. Ensimmäisessä vaiheessa kerättiin laajalta joukolta sidosryhmiä ja kansalaisia palautetta, joka toi esiin tärkeimmät näkökohdat: järjestelmän mukautuvuus, kestävyys ja oikeudenmukaisuus. Kuulemisen toinen vaihe on parhaillaan käynnissä. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, joilla kannustetaan ikääntyneitä työntekijöitä työskentelemään pidempään ja osallistumaan enemmän työmarkkinoille, auttaisivat ratkaisemaan tämän ongelman ja tukisivat talouskasvua.

(22) Luxemburgilla on vakava asumiseen liittyvä haaste, sillä kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus on heikentynyt huomattavasti viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana kiinteistöjen hintojen nousun vuoksi. Asuntojen hinnat, jotka olivat nousseet tasaisesti yli 5 prosenttia vuosittain, kohosivat lähes 60 prosenttia vuosina 2018–2022, minkä vuoksi Luxemburgin asuntomarkkinat kuuluvat nyt EU:n kalleimpien joukkoon.[17] Kysynnän ja tarjonnan välistä jatkuvaa epätasapainoa, jota maa-alueiden ja kiinteistöjen hamstrausta suosivat verorakenteet vahvistavat, pahensi entisestään se, että yhteisösijoittajat tulivat asuntojen ennakkomyyntimarkkinoille.[18] Asuntotarjonnan, myös kohtuuhintaisten asuntojen tarjonnan, lisäämistä voitaisiin edistää uudistuksilla, kuten kattavalla maankäyttöpolitiikalla ja verotoimenpiteillä rakennettavissa olevan maan tarjonnan laajentamiseksi. Ensisijaisia tavoitteita ovat myös asuntosopimuksen täytäntöönpano ja asuntoverouudistuksen hyväksyminen sekä makrovakauden valvontakehyksen vahvistaminen ja asuntojen korkeita hintoja tukevien lainanoton verokannustinten asteittainen poistaminen.[19]

(23) Luxemburgilla on merkittäviä liikenteeseen liittyviä haasteita, jotka johtuvat vilkkaasta rajat ylittävästä työmatkaliikenteestä ja suuresta riippuvuudesta autoista, myös työsuhdeautoista. Tilannetta pahentavat korkeat asumiskustannukset, jotka

---

15 Euroopan komissio, 2024, *2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*.

16 Cahier statistique no 18 – IGSS, 2024.

17 Eurostat, prc_hpi_q, ja ”Estimations du taux de rendement d’un investissement locatif au Luxembourg”, Rapport d’analyse 13, *Observatoire de l’habitat* (2025).

18 Coût du logement: Une comparaison du Luxembourg avec la France, la Belgique et l’Allemagne, Note 40, Observatoire de l’habitat (2024).

19 Euroopan komissio, 2023, *perusteellinen tarkastelu 2023 – Luxemburg*.

pakottavat työntekijät asumaan kauempana työpaikoistaan.[20] Tämä tilanne on johtanut liikenneruuhkiin ja vaikuttaa myös tuottavuuteen ja ympäristön kestävyyteen. Siitä huolimatta, että tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä on viime aikoina onnistuttu vähentämään huomattavasti vuoteen 2035 ulottuvan kansallisen liikennesuunnitelman[21] kaltaisten politiikkojen ja ilmaisen julkisen liikenteen avulla, tieliikenne on edelleen merkittävin kasvihuonekaasupäästöjen lähde, ja sen osuus Luxemburgin taakanjaon piiriin kuuluvien alojen kokonaispäästöistä oli 60 prosenttia vuonna 2023[22]. Vaikka Luxemburg on edistynyt sähköajoneuvojen käytön lisäämisessä ja julkisen liikenteen parantamisessa, sen työvoiman työmatkoihin liittyviin tarpeisiin vastaamiseksi tarvittaisiin koordinoitu, rajat ylittävä strategia. Tähän sisältyy yhteyksien kohentaminen, raideliikenneinfrastruktuurin integroiminen naapurimaiden kanssa, lipunmyyntijärjestelmien yhdentäminen ja viimeisen osuuden yhteyksien parantaminen. Päästöjen vähentämisessä vuoteen 2030 tähtäävän kansallisen päästövähennystavoitteen mukaisesti auttaisivat liikenteen vähähiilistämisen jatkaminen ja investoiminen julkisen liikenteen infrastruktuuriin.

(24) Finanssikeskus Luxemburgissa toimii useita monikansallisia konserneja, ja merkittävä osa kansainvälisistä rahavirroista tapahtuu näiden monikansallisten konsernien sisäisten yksikköjen välillä. Ne saattavat kyetä hyödyntämään Luxemburgin verojärjestelmän porsaanreikiä, jotka vähentävät verotettavaa tuloa. Tammikuun 1 päivänä 2024 voimaan tulleella neuvoston direktiivillä (EU) 2022/2523[23] (pilaria 2 koskeva direktiivi) pyritään puuttumaan suurten monikansallisten yhtiöiden alhaiseen verotukseen liittyvään ongelmaan, mutta sen soveltamisala rajoittuu yhtiöihin, joiden vuotuiset tulot ovat vähintään 750 miljoonaa euroa, joten monet yhtiöt jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi korko- ja rojaltimaksujen vähennyskelvottomuutta koskeva ehdollinen toimenpide, joka otettiin alun perin käyttöön vuonna 2021, on kohdennettu kapea-alaisesti veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevaan EU:n luetteloon sisältyviin lainkäyttöalueisiin, eikä sillä vastata tehokkaasti alhaisen verotuksen tai nollaverotuksen lainkäyttöalueisiin liittyvään ongelmaan.

(25) Elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja kyseisen asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.2 mukaisesti laajan joukon toisiaan vahvistavia uudistuksia ja investointeja, jotka on määrä toteuttaa vuoteen 2026 mennessä. Niiden odotetaan auttavan vastaamaan tuloksellisesti kaikkiin asiaankuuluvissa maakohtaisissa suosituksissa määritettyihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Koska aikataulu on näin tiukka, elpymis- ja palautumissuunnitelman ja siihen kuuluvan REPowerEU-luvun tuloksellisen täytäntöönpanon saaminen päätökseen on olennaisen tärkeää, jotta Luxemburgin pitkän aikavälin kilpailukykyä voidaan parantaa vihreän ja digitaalisen siirtymän avulla niin, että samanaikaisesti varmistetaan myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Paikallis- ja alueviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällinen osallistuminen on edelleen olennaisen tärkeää, jotta

---

20 Statec, 2025, *P2021 N°18 - La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.

21 Plan national de mobilité, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

22 Taakanjaon päästöt vuodelta 2023 perustuvat likimääräisiin inventaariotietoihin. Lopulliset tiedot vahvistetaan vuonna 2027 kokonaisvaltaisen tarkastelun jälkeen.

23 Neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa (EUVL L 328, 22.12.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj).

voidaan varmistaa laaja sitoutuminen elpymis- ja palautumissuunnitelman onnistuneeseen täytäntöönpanoon.

(26) Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) tuki kanavoidaan koheesiopolitiikan ohjelmiin. Niiden toteuttaminen on Luxemburgissa nopeutunut. On tärkeää jatkaa toimia ohjelmien nopean toteuttamisen varmistamiseksi ja maksimoida samalla niiden käytännön vaikutus. Luxemburg toteuttaa koheesiopolitiikan ohjelmissaan jo nyt toimia kilpailukyvyn ja kasvun edistämiseksi. Luxemburgilla on kuitenkin edelleen haasteita, jotka liittyvät muun muassa asuntojen tarjontaan ja kohtuuhintaisuuteen, vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyviin osaamisen kohtaanto-ongelmiin, ikääntyneiden työntekijöiden ja haavoittuvien ryhmien työmarkkinaintegraatioon sekä hiilestä irtautumiseen. Luxemburgin edellytetään osana asetuksen (EU) 2021/1060 18 artiklassa tarkoitettua koheesiopolitiikan rahastojen väliarviointia tarkastelevan kutakin ohjelmaa ottaen huomioon muun muassa haasteet, jotka on määritetty vuoden 2024 maakohtaisissa suosituksissa. Komissio antoi 1 päivänä huhtikuuta 2025 ehdotuksen[24], jolla määräaikaa, johon mennessä arviointi kunkin ohjelman väliarvioinnin tuloksista on toimitettava, lykätään 31 päivästä maaliskuuta 2025. Lisäksi siinä ehdotetaan joustoa, jolla ohjelmien toteuttamista voidaan nopeuttaa, ja kannustetaan jäsenvaltioita kohdentamaan koheesiopolitiikan varoja viiteen unionin strategiseen painopisteeseen, jotka ovat kilpailukyky strategisten teknologioiden alalla, puolustus, asuminen, vesiresilienssi ja energiasiirtymä.

(27) Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline (STEP) tarjoaa mahdollisuuden investoida EU:n keskeisiin strategisiin painopisteisiin EU:n kilpailukykyä vahvistamalla. STEP-kehysvälineen rahoitus kanavoidaan 11:n olemassa olevan EU:n rahaston kautta. Jäsenvaltiot voivat ohjata rahoitusta myös InvestEU-ohjelmaan, jolla tuetaan painopistealojen investointeja. Luxemburg voisi hyödyntää näitä aloitteita tukeakseen kriittisten teknologioiden, kuten puhtaiden ja resurssitehokkaiden teknologioiden, kehittämistä tai valmistusta.

(28) Niiden taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden lisäksi, joihin elpymis- ja palautumissuunnitelmalla ja muilla EU:n varoilla vastataan, Luxemburgilla on useita lisähaasteita, jotka liittyvät heikkoon alueelliseen koordinointiin ja rajat ylittävien liikenneverkkojen tehottomaan käyttöönottoon, hyödyntämättömään potentiaaliin uusien teknologioiden käyttöönotossa ja pk-yritysten digitalisaatiossa, jäljellä oleviin merkittäviin sääntelyesteisiin, suureen taloudelliseen riippuvuuteen ulkomaisista sijoituskannoista, jotka pienenevät vuodesta 2017 (prosentteina BKT:stä), siihen, että nykyinen energialähteiden yhdistelmä perustuu edelleen pääasiassa fossiilisiin polttoaineisiin ja kaasuun liikenteen ja rakennusten osalta, heikentyneisiin tuloksiin ja erojen lisääntymiseen kouluissa, mikä johtaa epätasa-arvoisiin mahdollisuuksiin sekä jatkuviin osaamisen kohtaanto-ongelmiin ja pulaan korkean osaamistason työntekijöistä vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvillä keskeisillä aloilla.

(29) Vahvasta tieteellisestä perustasta ja kansainvälisesti hyvin verkottuneesta tutkimusjärjestelmästä huolimatta yritysten innovointi ja innovatiivisten startup-yritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) laajentumismahdollisuudet ovat edelleen rajalliset, mikä hankaloittaa talouden

[24] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) 2021/1058 ja (EU) 2021/1056 muuttamisesta väliarvioinnin yhteydessä strategisiin haasteisiin vastaamiseksi toteutettavien erityistoimenpiteiden osalta (EUR-Lex - 52025PC0123 - EN - EUR-Lex).

monipuolistamista ja kilpailukykyä. Luxemburgissa on edelleen hyödyntämätöntä potentiaalia uusien teknologioiden käyttöönotossa ja digitalisaatiossa, ja maa suoriutuu EU:n keskiarvoa heikommin pk-yritysten digitaalisen intensiteetin perustason osalta.[25] Lisäksi maan yritysten T&K-intensiteetti on ollut laskusuunnassa viimeiset kaksi vuosikymmentä, ja vuonna 2023 se laski 0,47 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä on selvästi alle EU:n keskiarvon (1,49 %).[26] Myöskään tutkimustulosten laatua ei hyödynnetä täydessä laajuudessa, ja tiedemaailman ja yritysten väliset yhteydet ovat edelleen heikkoja. Yritysten T&K-menot ovat huomattavasti alhaisemmat kuin parhaiten suoriutuvissa maissa monilla eri aloilla, mikä viittaa siihen, että yritysten alhaiset T&K-menot eivät johdu pelkästään rahoitusalan suuresta koosta, vaikka ne selittyvätkin osittain sillä, että Luxemburgin talous on palveluihin perustuva.[27]

(30) Luxemburgin kilpailukyvyn parantamiseen liittyvään haasteeseen vastaamiseksi on olennaisen tärkeää harkita osallistavan ja innovatiivisen monipuolistamisen edistämistä rahoitusalalla[28] [29], mikä voisi auttaa korjaamaan alan rakenteellisia heikkouksia, tukemaan innovatiivista ja erittäin T&K-intensiivistä toimintaa ja luomaan vankemman ja kilpailukykyisemmän talouden, joka on sovitettu yhteen EU:n politiikkojen kanssa. Vankempaan ja kilpailukykyisempään talouteen voitaisiin päästä innovatiivisten ja voimakkaasti kasvavien alojen, kuten kestävän rahoituksen, rahoitusteknologian, digitaaliteknologian ja nousevien teknologioiden, strategisella edistämisellä ja integroinnilla. Reaalisen BKT:n kasvun ja suhteessa BKT:hen ilmaistun Luxemburgin ulkomaisen varallisuusaseman (IIP/GDP)[30] välinen vahva suhde viittaa siihen, että maan taloudellinen suorituskyky on tiukasti sidoksissa sen kykyyn houkutella ja säilyttää ulkomaisia sijoituksia. Innovatiivisten ja voimakkaasti kasvavien alojen edistäminen voisi auttaa kääntämään ulkomaisen varallisuusaseman ja BKT:n välisen suhteen laskun ja tukea talouskasvua. Tämän saavuttamiseksi Luxemburg voisi hyödyntää rahoituskeskuksensa mahdollisuuksia rahoittaa tuottavaa ja innovatiivista toimintaa, kuten vihreää ja digitaalista siirtymää tukevaa toimintaa, edistämällä yhteisyrityksiä ja innovatiivisia rahoitusmalleja sekä tukemalla uusien rahoitusvälineiden ja -tuotteiden kehittämistä. Erityisesti sekarahoituksen ja yhteisyritysten innovatiivisen jäsentämisen tukeminen edelleen voisi auttaa mahdollistamaan täysin uudet investoinnit kestävään ja erittäin T&K-intensiiviseen toimintaan. Myös läpinäkyvyyden ja vastuuvelvollisuuden varmistaminen rahoitusalalla on ratkaisevan tärkeää, sillä se voisi auttaa lisäämään sijoittajien, kuluttajien ja muiden sidosryhmien luottamusta.

(31) Luxemburg on sitoutunut parantamaan yrityspalvelualan sääntely-ympäristöä, mutta merkittäviä sääntelyesteitä on edelleen jäljellä. OECD:n[31] ja Euroopan komission[32] mukaan asianajajiin, notaareihin, arkkitehteihin, rakennusinsinööreihin ja kirjanpitäjiin kohdistuu edelleen erityisen paljon sääntelyrajoituksia. Notaareja koskevat rajoitukset ovat EU:n tiukimpia. Notaarien liiketoiminnan oikeudellisen muodon määräävää

---

25 Eurostat (isoc_e_dii, 2024) ja ”Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking”, Ministère de l’Economie, 2023.

26 Conseil national de la productivité, 2023.

27 OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025.

28 OPC LUX: Climate Policy Observatory, Luxembourg, Annual Report 2023.

29 Z/Yen Group 2024, *Smart Centres Index 10*.

30 Eurostat, (bop_iip6_q), (namq_10_gdp).

31 OECD:n tuotemarkkinoiden sääntelyn indikaattorit, 2024.

32 Euroopan komission tiedonanto ”Ammattilaispalvelujen sääntelyn uudistamista koskevien vuoden 2017 suositusten tarkastelu ja päivitys”, COM(2021) 385, 9.7.2021.

sääntelyä ja ammattiin pääsyä koskevaa sääntelyä pidetään erittäin tiukkana. Myös asianajajien ammattiin pääsyn sääntely on erityisen rajoittavaa.[33] Kilpailun esteet voivat johtua rajallisista väylistä päästä joihinkin ammatteihin, erilaisista hallinnollisista velvoitteista, sitovista maksuista tai kaikenlaisen mainonnan ja markkinoinnin kieltämisestä.[34] Vaatimusten vähentäminen tai joustavuuden lisääminen lisäisi kilpailua säänneltyjen ammattien alalla, mikä hyödyttäisi näitä palveluja ostavia yrityksiä. Vähittäiskauppasektorilla on edelleen hieman enemmän sääntelyrajoituksia kuin vertaismaissa, vaikka rajoitukset ovatkin vähentyneet merkittävästi vuodesta 2018 lähtien.[35] [36] Tällaisia rajoituksia ovat esimerkiksi vaatimus hankkia erityiset luvat vaatetus-, elintarvike- ja juomamyymälöiden avaamiselle sekä myynninedistämisen salliminen vain tiettyinä aikoina vuodesta.[37]

(32) Luxemburgin tämänhetkinen energialähteiden yhdistelmä perustuu edelleen pääasiassa fossiilisiin polttoaineisiin, joiden osuus kotimaisesta bruttokulutuksesta oli 61,1 prosenttia vuonna 2023. Maa on pyrkinyt lisäämään uusiutuvien energialähteiden osuutta, mutta niiden osuus energialähteiden yhdistelmästä oli vuonna 2023 vain 11,9 prosenttia[38], mikä korostaa tarvetta toteuttaa lisätoimia energialähteiden yhdistelmän monipuolistamiseksi ja riippuvuuden vähentämiseksi fossiilisista polttoaineista. Lisäksi Luxemburg on energiatarpeidensa täyttämisessä suurelta osin riippuvainen naapurimaistaan. Vaikka sähköverkot riittävät sen nykyisiin tarpeisiin, siirtoverkonhaltija katsoo, että suurjänniteverkkoa on kasvatettava ja nykyaikaistettava ja yhteenliitäntöjä erityisesti Saksan kanssa on parannettava vuoteen 2040 mennessä. Myös kunnat ovat keskeisessä asemassa yksityiskohtaisten paikallisten suunnitelmien laatimisessa uusiutuvien energialähteiden, kuten tuulivoiman ja aurinkosähkön, käyttöönottoa sekä kaukolämpö- ja kaukojäähdytysjärjestelmiä varten. Rakennusten vähähiilistäminen on ratkaisevan tärkeää, sillä niiden osuus Luxemburgin taakanjaon piiriin kuuluvien sektorien kokonaispäästöistä[39] oli 20 prosenttia vuonna 2023. Asuinrakennusten energiankulutuksen viimeaikainen pieni kasvu korostaa tarvetta edistyä lisää rakennusten perusparannuksissa ja energiatehokkuudessa, jotta saavutetaan vuodeksi 2030 asetettu tavoite vähentää päästöjä 50 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna. Sekä asuinrakennusten että muiden kuin asuinrakennusten energiatehokkuuden parantaminen on olennaisen tärkeää, jotta energiankulutusta voidaan vähentää 34 prosenttia vuoteen 2030 mennessä kansallisen peruskorjausstrategian mukaisesti.

(33) Perustaitojen heikko taso uhkaa Luxemburgissa työn tuottavuutta ja kilpailukykyä. Heikosti suoriutuvien osuus on maassa EU:n keskiarvoa suurempi, ja hyväosaisten ja vähäosaisten opiskelijoiden tulosten välillä on merkittävä ero, joka on suurin EU:ssa.[40] Tämä vajaasuoriutuminen kehittyy jo varhain ja koskee erityisesti heikommista lähtökohdista tulevia oppilaita sekä oppilaita, jotka eivät puhu kotonaan saksaa tai luxemburgia, mikä korostaa kohdennetun tuen tarvetta. Se, ettei kansallisella tasolla

33 OECD:n tuotemarkkinoiden sääntelyn indikaattorit, 2024.
34 OECD, OECD Economic Surveys: Luxembourg | OECD, s. 106, huhtikuu 2025.
35 OECD:n tuotemarkkinoiden sääntelyn indikaattorit, 2024.
36 Euroopan komissio, vähittäiskaupan sääntelyindikaattorin vuoden 2022 päivitys.
37 OECD, OECD Economic Surveys: Luxembourg | OECD, s.107, huhtikuu 2025.
38 Energian kokonaiskulutus 2023 (Eurostat).
39 Taakanjakoon kuuluvat päästöt vuodelta 2023 perustuvat likimääräisiin inventaariotietoihin. Lopulliset tiedot vahvistetaan vuonna 2027 kokonaisvaltaisen tarkastelun jälkeen.
40 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/pisa-2018-results-volume-i_947e3529/5f07c754-en.pdf.

ole koulujen yhtenäistä laatukehystä[41], estää tehokkaan seurannan ja voi voimistaa segmentoitumista ja eriarvoisuutta. Nykyisillä politiikoilla ei puututa eroihin koulujärjestelmässä, mikä korostaa kokonaisvaltaisemman lähestymistavan[42] tarvetta. Kansallisen koulujen laatukehyksen ja ulkoisen koulujen arviointijärjestelmän käyttöönotto sekä opetuksen mukauttaminen heikommassa asemassa olevien ja erilaisista kielitaustoista tulevien oppilaiden tarpeisiin voisi auttaa kaventamaan eroja suoriutumisessa ja parantamaan yleistä osaamistasoa. Tämä tukisi viime kädessä myös maan pitkän aikavälin talouskasvua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Näihin haasteisiin vastaaminen auttaisi myös tukemaan ylöspäin tapahtuvaa sosiaalista lähentymistä komission yksiköiden sosiaalisen lähentymisen kehyksestä tekemän toisen vaiheen maa-analyysin[43] mukaisesti.

(34) Luxemburgilla on vahvasta taloudellisesta suorituskyvystään huolimatta jatkuvia osaamisen kohtaanto-ongelmia ja merkittävä pula ammattitaitoisista työntekijöistä[44] [45] vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvillä keskeisillä aloilla. Noin 80 prosentilla pk-yrityksistä on vaikeuksia rekrytoida työntekijöitä, joilla on oikeat taidot tietyissä ammateissa[46], mikä voi haitata kilpailukykyä. Samaan aikaan raportoidaan työvoimavajeista useissa ammateissa, jotka edellyttävät digitaaliseen ja vihreään alaan liittyviä erityisiä taitoja. Osaamisen kehittämisen edistämiseen liittyy Luxemburgissa edelleen useita haasteita. Ikääntyneiden työntekijöiden osallistuminen oppimisohjelmiin on yhä vähäistä. Lisäksi nykyisen aikuiskoulutusasteen ja Luxemburgin vuodeksi 2030 asetetun kansallisen osaamistavoitteen (62,5 %) välillä on edelleen merkittävä ero (17,3 prosenttiyksikköä)[47], mikä korostaa tarvetta kohdennetuille aloitteille, joilla edistetään uudelleenkoulutusta ja osaamisen kehittämistä.

(35) Luxemburgin terveydenhuoltojärjestelmässä on alan työntekijävajeisiin liittyviä haasteita, jotka johtuvat pääasiassa suuresta riippuvuudesta ulkomailla koulutetuista terveydenhuollon ammattilaisista, henkilöstön epätasaisesta jakautumisesta sekä siitä, että merkittävän osan lääkäreistä odotetaan jäävän eläkkeelle vuoteen 2034 mennessä. Väestön ikääntyminen pahentaa näitä haasteita. Terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskyvyn vahvistamisen ennakkoedellytyksenä on rajallisten resurssien tehokkaampi käyttö ja parempi hallinto. Keskeinen tekijä, jolla tehokkuutta voidaan lisätä tulevaisuudessa, on terveyspalvelujen hajanaisuuden vähentäminen lisäämällä ennaltaehkäisyä ja yhteisölähtöisiä hoitomalleja, joissa hoitoa tarjotaan tiimeissä yhden hengen praktiikoiden sijaan. Lisäksi keskeisessä asemassa terveydenhuoltojärjestelmän muutoksen tukemisessa on datan ja informaation parempi käyttö hallinnossa ja suunnittelussa sekä digitalisaation tehostaminen.

(36) Koska euroalueen jäsenvaltioiden taloudet ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa ja koska ne myötävaikuttavat yhdessä talous- ja rahaliiton toimintaan, neuvosto suositti vuonna 2025, että euroalueen jäsenvaltiot toteuttavat – myös elpymis- ja palautumissuunnitelmiensa kautta – toimia vuonna 2025 annetun, euroalueen

---

41 Ks. Observatoire national de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire (OEJQS), 2024, Topical report: Evidenzorientierte Qualitätsentwicklung im Gesamtsystem Schule (German).

42 Épreuves Standardisées (ÉpStan).

43 SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2025.

44 Eurostat, (lfsq_urgan).

45 Eurostat, (jvs_q_nace2).

46 Koulutuksen seurantakatsaus 2024.

47 Vuoden 2022 aikuiskoulutustutkimus.

talouspolitiikkaa koskevan suosituksen noudattamiseksi. Suositukset (2), (3), (4) ja (5) auttavat Luxemburgia noudattamaan vuoden 2025 suositusasiakirjassa euroalueelle annettua ensimmäistä suositusta, joka koskee kilpailukykyä, suositukset (1), (4) ja (5) auttavat noudattamaan toista suositusta, joka koskee resilienssiä, ja suositus (1) kolmatta suositusta, joka koskee makrotaloudellista ja rahoitusvakautta,

SUOSITTAA, että Luxemburg toteuttaa vuosina 2025 ja 2026 toimia, joilla se

1. kasvattaa kokonaispuolustusmenoja ja puolustusvalmiutta 6 päivänä maaliskuuta 2025 annettuja Eurooppa-neuvoston päätelmiä noudattaen; varmistaa, että nettomenot noudattavat neuvoston 21 päivänä tammikuuta 2025 suosittamaa polkua; hoitaa eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyyttä erityisesti rajoittamalla varhaiseläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia ja lisäämällä ikääntyneiden työntekijöiden osallistumista ja työllisyysastetta parantamalla heidän työllistymismahdollisuuksiaan ja työllistettävyyttään; lisää asuntotarjontaa erityisesti hyväksymällä kattavan maankäyttöpolitiikan ja kiinteistöverouudistuksen, kehittämällä laajamittaisia kaupunginosahankkeita julkisilla maa-alueilla ja vahvistamalla koordinointia kaupunkisuunnittelun ja rajat ylittävän julkisen liikenteen kanssa; vähentää asuntomarkkinoihin liittyviä riskejä poistamalla asteittain lainanoton verokannustimet ja vahvistamalla makrovakauskehystä; lisää toimia, joilla puututaan tehokkaasti aggressiiviseen verosuunnitteluun, erityisesti varmistamalla, että korko- ja rojaltimaksuja lainkäyttöalueille, joilla on alhainen verotus tai nollaverotus ja jotka eivät sisälly EU:n luetteloon veroasioissa yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista, verotetaan riittävästi;

2. takaa elpymis- ja palautumissuunnitelman ja siihen kuuluvan REPowerEU-luvun tuloksellisen toteuttamisen ottaen huomioon määräajat, joita uudistuksiin ja investointeihin asetuksen (EU) 2021/241 nojalla sovelletaan, jotta ne saadaan ajoissa päätökseen; nopeuttaa koheesiopolitiikan ohjelmien (EAKR, JTF, ESR+) toteuttamista hyödyntäen tarvittaessa väliarvioinnin tarjoamia mahdollisuuksia; parantaakseen kilpailukykyä hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla EU:n välineitä, InvestEU-ohjelman ja Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen tarjoamat mahdollisuudet mukaan lukien;

3. keskittyy investointeihin liittyvässä talouspolitiikassa innovoinnin edistämiseen ja hyvin tutkimus- ja kehityspainotteisten toimien tukemiseen; parantaa kilpailukykyä muun muassa edistämällä monipuolistamista erityisesti rahoitusalalla, nopeuttamalla digitalisaatiota ja erityisesti kehittyneiden digitaaliteknologioiden käyttöönottoa pk-yrityksissä ja mahdollistamalla liiketoiminnan laajentamisen ja tuottavuuden kasvun; vähentää kilpailun esteitä säänneltyjen ammattien piiriin kuuluvien yrityspalvelujen alalla;

4. parantaa liikenteen kestävyyttä ja tehokkuutta edistämällä edelleen liikenteen vähähiilistämistä ja investoimalla julkisen liikenteen infrastruktuuriin ja rajat ylittäviin verkkoihin; vähentää yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista investoimalla energiatehokkuuteen sekä asunto- että muilla sektoreilla; nykyaikaistaa suurjänniteverkkoa ja lisää sen kapasiteettia, parantaa rajat ylittäviä yhteenliitäntöjä ja helpottaa uusiutuvan energian käyttöönottoon liittyviä lupamenettelyjä; tukee kuntia uusiutuvan energian käyttöönotossa;

5. parantaa tuloksia ja varmistaa yhtäläiset mahdollisuudet kouluissa muun muassa ottamalla käyttöön kansallisen koulujen laatukehyksen ja koulujen ulkoisen arviointijärjestelmän sekä mukauttamalla opetusta heikommassa asemassa olevien ja erilaisista kielitaustoista tulevien oppilaiden tarpeisiin; puuttuu erityisesti vihreään ja

digitaaliseen siirtymään liittyviin osaamisen kohtaanto-ongelmiin edistämällä osaamisen kehittämistä; parantaa terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskykyä varmistamalla terveydenhuollon työntekijöiden asianmukaisen saatavuuden; nopeuttaa uudistuksia terveydenhuoltojärjestelmän ja sähköisten terveyspalvelujen hallinnoinnin parantamiseksi.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja