KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 26.11.2024 r.
COM(2024) 719 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Luksemburga

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Luksemburga

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego[1], wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu[2], oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[3]. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy przyczyniają się do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na rygorystycznym i spójnym egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został w średnim okresie obniżony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/ojttp://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

główne wyzwania zidentyfikowane w kontekście europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto[4], co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie doprowadzi do realizacji wspólnych priorytetów Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po przedłożeniu planu Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO LUKSEMBURGA

(5) Dnia 15 października 2024 r. Luksemburg przedłożył Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Luksemburg uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Luksemburg kwalifikował się do otrzymania informacji technicznych zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ale nie zwrócił się o nie. W dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przekazała Luksemburgowi główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji

[4] Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

dotyczących długu publicznego[5], o których mowa w motywie 25 rozporządzenia (UE) 2024/1263, a następnie opublikowała je w dniu 15 października 2024 r.[6]

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Luksemburg i Komisja prowadziły dialog techniczny we wrześniu 2024 r. Dialog koncentrował się na podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności wzrostu potencjalnego i deflatora PKB), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Z informacji przedstawionych przez Luksemburg w jego planie wynika, że państwo to regularnie angażuje się w proces konsultacji z partnerami społecznymi w kontekście europejskiego semestru zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263, . Zgodnie z informacjami przedstawionymi w planie przez Luksemburg w lipcu 2024 r. podczas ostatniego spotkania z partnerami społecznymi wymieniono poglądy na temat sprawozdania krajowego na 2024 r. dotyczącego Luksemburga, zaleceń krajowych z 2024 r. oraz zmian związanych z nowymi ramami zarządzania gospodarczego.

(9) Plan został przedstawiony parlamentowi narodowemu w dniu 15 października.

Inne powiązane procesy

(10) Dnia 15 października Luksemburg złożył projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu [26 listopada 2024 r.][7]

(11) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Luksemburga szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru[8].

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(12) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja makroekonomiczna i budżetowa oraz związane z nią prognozy i perspektywy

(13) W 2023 r. odnotowano spadek działalności gospodarczej w Luksemburgu o 1,1 %, co spowodowane było niekorzystnym wpływem, jaki miały na wzrost gospodarczy eksport netto i zmniejszenie się inwestycji. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 1,2 % za sprawą

---

5 Główne początkowe warunki i podstawowe założenia są zgodne z metodyką opisaną w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opierają się one na prognozie Komisji z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy średniookresowo do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=pl).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#luxembourg

7 Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Luksemburga, 26.11.2024, C(2024)9059 final.

8 Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Luksemburga, jeszcze nieopublikowane.

wzrostu popytu krajowego i pozytywnego wkładu eksportu netto. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 2,3 % w związku z ekspansywnym kursem polityki fiskalnej, spadającymi stopami procentowymi – które leżą u podstaw inwestycji – oraz w związku z poprawą otoczenia zewnętrznego. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,2 %, ponieważ dynamika wzrostu ulegnie osłabieniu za sprawą spadku popytu krajowego. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) wzrost potencjalnego PKB w Luksemburgu osiągnie szczytowy poziom 2 % w ujęciu rocznym, co wynika z tendencji spadkowych, jeżeli chodzi o liczbę ludności w wieku produkcyjnym i średni czas pracy. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 5,2 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 6,0 %, w 2025 r. – 6,0 %, a w 2026 r. – 5,8 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) wzrośnie z 3,4 % w 2023 r. do 3,9 % w 2024 r. i osiągnie 3,0 % w 2025 r. oraz 2,9 % w 2026 r.

(14) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Luksemburgu wyniósł 0,7 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że deficyt zmaleje do 0,6 % PKB w 2024 r. i wzrośnie do poziomu 0,8 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, zostanie zredukowany do poziomu 0,6 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Luksemburga na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 25,5 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 27,5 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. będzie on pozostawać na zasadniczo stabilnym poziomie 27,6 % PKB, a do końca 2026 r. – na poziomie 27,5 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(15) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga obejmuje lata 2025–2029 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(16) Plan zawiera informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263, z wyjątkiem tabel 7c i 7d, które nie są jednak absolutnie niezbędne do oceny planu Luksemburga.

(17) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 1, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,9 % w latach 2025–2029. Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie 0,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie stale wzrastał, z poziomu 1,5 % w 2024 r. do 2,1 % w 2029 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zwiększy się z 1,7 % w 2024 r. do 3,1 % w latach 2025 i 2026, a następnie osiągnie najniższy poziom 1,9 % w 2027 r., po czym ponownie wzrośnie do poziomu ok. 2,5 % w latach 2028 i 2029.

Tabela 1: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Luksemburga

	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2029 r.	Średnia w okresie ważności planu 2025–2029 r.	Średnia w okresie dostosowawczym 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	8,0	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7	4,9	4,9
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	8,0	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9	nie dotyczy	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2.1.	1,9	1,9
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	1,7	3,1	3,1	1,9	2,6	2,5	2,6	2,7

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(18) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 27,5 % PKB w 2024 r. do 26,0 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie stopniowo spadać, osiągając minimalny poziom 25,4 % PKB w 2032 r., po czym zacznie stopniowo wzrastać, osiągając szczytowy poziom 26 % PKB do 2038 r.

Tabela 2: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Luksemburga

	2023 r.	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2029 r.	2038 r.
Dług publiczny (% PKB)	25,5	27,5	27,5	27,2	26,7	26,0	25,6	26,0
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-0,7	-0,6	-0,6	-0,5	-0,3	-0,4	-0,2	-2,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Luksemburga

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawałby w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie z 0,6 % PKB w 2025 r. do 0,4 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2.

Założenia makroekonomiczne planu

(20) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Luksemburgowi w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie zastosowano różne założenia w odniesieniu do siedmiu zmiennych takich jak: pozycja wyjściowa (strukturalny wynik pierwotny w 2024 r.), wzrost potencjalnego PKB, wzrost deflatora PKB, wartość rezydualna zmiany długu, realny PKB, nominalna implikowana stopa procentowa oraz zlikwidowanie luk produktowych. Te różnice w założeniach wymagają uważnej oceny, zwłaszcza że przewidziany w planie średni wzrost wydatków netto jest mniej wymagający, niż jest to konieczne do spełnienia mających zastosowanie reguł fiskalnych zgodnie z założeniami Komisji. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

- W planie zakłada się, że strukturalny wynik pierwotny osiągnie nadwyżkę wynoszącą +1,1 % PKB w 2024 r. w porównaniu z nadwyżką wynoszącą +0,1 % PKB w 2024 r. na podstawie założeń Komisji przekazanych Luksemburgowi 21

czerwca 2024 r. Lepsza od zakładanej pozycja wyjściowa w 2024 r. opiera się na nowszych danych fiskalnych – w planie zakłada się, że wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie -0,6 % PKB w 2024 r., w porównaniu z założeniem deficytu na poziomie -1,7 % PKB w 2024 r. przekazanym Luksemburgowi w dniu 21 czerwca. Jest to zgodne z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

- W planie zakłada się, że wzrost deflatora PKB wyniesie średnio 2,7 % w okresie dostosowawczym w porównaniu z założeniem średniego wzrostu o 2,5 % przekazanym Luksemburgowi w dniu 21 czerwca. Prognozy dotyczące wzrostu deflatora PKB wykorzystane w planie zostały opracowane przez luksemburski krajowy urząd statystyczny (STATEC) i opierają się na nowszych danych makroekonomicznych. Prognozy na 2025 r. i 2026 r. wydają się wiarygodne. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie różnice w planie w ujęciu łącznym prowadzą do średniego wzrostu wydatków netto niższego niż średni pułap wzrostu wydatków netto, który byłby niezbędny do zapewnienia zgodności z obowiązującymi regułami fiskalnymi w oparciu o założenia Komisji. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(21) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione głównie przez ograniczenie wzrostu wydatków i zapewnienie, aby wzrost dochodów pozostawał wyższy od wzrostu wydatków. Dokładne określenie odpowiednich środków z zakresu polityki będzie potwierdzane lub dostosowywane i określane ilościowo w budżetach rocznych. Równocześnie istnieją ryzyka zagrażające wdrożeniu zawartej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej, wynikające z faktu, że plan nie zawiera szczegółowych informacji o poszczególnych środkach, na których opiera się strategia fiskalna. Ponadto w projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono, że oczekuje się spowolnienia wzrostu wydatków netto w związku ze spadkiem presji cenowej, co jest ważnym czynnikiem decydującym o wzroście wydatków w Luksemburgu ze względu na mechanizm automatycznej indeksacji w stosunku do inflacji, który ma zastosowanie do dużej części wydatków publicznych[9].

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii

(22) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także reform i inwestycji mających na celu realizację wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje blisko 90 reform i inwestycji, z których ponad 10 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a niektóre są uzupełniane funduszami polityki spójności.

[9] Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Luksemburga, 26.11.2024, C(2024)9059 final.

(23) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami klimatycznymi określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje różne środki, takie jak inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych (zalecenia z 2022, 2023 i 2024 r.), promowanie instalacji paneli fotowoltaicznych oraz wsparcie rządu dla zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. W planie potwierdzono poparcie władz dla zaktualizowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Ponadto w planie uznano, że transport w największym stopniu przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych w Luksemburgu, i zwrócono uwagę na dekarbonizację transportu (zalecenia z 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024 r.) przez elektryfikację, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i rozbudowę infrastruktury transportu publicznego, w tym inwestycje w sieci kolejowe, tramwajowe i autobusowe. Inicjatywy te bezpośrednio odnoszą się do celów transformacji klimatycznej i bezpieczeństwa energetycznego. Celem środków jest zwiększenie inwestycji w zielone technologie i infrastrukturę zrównoważonej energetyki, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia przez Luksemburg krajowych i unijnych wartości docelowych.

(24) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący odporności społecznej i gospodarczej, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych, plan obejmuje środki mające rozwiązać problemy przystępności cenowej mieszkań i ich dostępności, spotęgowane przez szybki wzrost liczby ludności spowodowany silną dynamiką rynku pracy. Konkretne działania obejmują zwiększenie podaży mieszkań (zalecenia z 2019, 2020, 2023 i 2024 r.) przez uproszczenie procedur planowania oraz obecne prace nad reformą podatków od nieruchomości, odejście od opodatkowania w oparciu o transakcje na rzecz pobieranych okresowo podatków od nieruchomości oraz wprowadzenie nowego podatku od niewykorzystanych gruntów budowlanych. Ponadto planowane środki promują równość w systemie edukacji z naciskiem na wielojęzyczną i inkluzywną edukację, która zapewnia równe szanse wszystkim uczniom, co uwzględnia zalecenia z 2022, 2023 i 2024 r. dotyczące zmniejszenia wpływu nierówności na wyniki uczniów. Środki te obejmują ciągłe inwestycje w badania naukowe w dziedzinie edukacji, innowacyjne środowiska edukacyjne oraz wzmocniony system wsparcia inkluzywnej edukacji. Przykładem może być nowa ustawa o nowo przybyłych do kraju uczniach, która ma zapewnić nowym uczniom i ich rodzinom płynną integrację, oraz wprowadzenie nowego podejścia do uczenia matematyki w kontekście wielojęzycznym. W planie nie zajęto się jednak utrzymującymi się barierami dla konkurencji w zakresie usług w zawodach regulowanych (zalecenie z 2019 r.). Nie uwzględniono w nim również w odpowiedni sposób funkcji systemu podatkowego, które ułatwiają agresywne planowanie podatkowe, oprócz uzgodnionego na szczeblu międzynarodowym konsensusu co do minimalnych progów, zgodnie z zaleceniami z 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024 r. Plan obejmuje jeden środek mający doprowadzić do wzrostu wskaźnika zatrudnienia pracowników starszych przez zwiększenie możliwości zatrudnienia (zalecenie z 2019 r.). Pozytywny wkład mogą wnieść inicjatywy takie jak ciągłe podnoszenie i zmiana kwalifikacji siły roboczej oraz rozszerzenie oferty szkolenia zawodowego (zalecenia z 2019, 2023 i 2024 r.). Plan nie uwzględnia jednak w odpowiedni sposób negatywnych skutków systemów wczesnych emerytur i zachęt finansowych do wczesnego opuszczenia rynku pracy (zalecenia z 2019, 2022, 2023 i 2024 r.), które nadal stanowią wyzwanie dla długoterminowej stabilności systemu emerytalnego.

(25) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, plan obejmuje znaczne inwestycje w infrastrukturę energetyczną, w tym rozwój nowych zdolności sieci elektroenergetycznych, takich jak nowa linia połączenia

międzysystemowego 380 kV między Niemcami a Luksemburgiem oraz promowanie infrastruktury wodorowej. Przykładem może być europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych „Grande Région Hydrogen", w ramach którego realizowany jest projekt polegający na budowie 100 km sieci rurociągów wodorowych w oparciu o infrastrukturę transportową gazu ziemnego o długości 70 km. Ta sieć dystrybucyjna powinna zacząć funkcjonować od 2027 r. Środki te są zgodne z zaleceniami z 2022, 2023 i 2024 r. dotyczącymi zapewnienia odporności dostaw energii, a jednocześnie przyczyniają się do zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Inwestycje te mają zasadnicze znaczenie dla wsparcia zmian gospodarczych i demograficznych w Luksemburgu oraz szeroko rozumianej elektryfikacji różnych sektorów.

(26) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, w planie zwrócono uwagę na transformację armii luksemburskiej w celu lepszego reagowania na obecne wyzwania geopolityczne, w tym podkreślono rozwój zdolności wojskowych w dziedzinie lotnictwa, cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej. Ponadto priorytetowo potraktowano utworzenie dwunarodowego belgijsko-luksemburskiego batalionu rozpoznawczego oraz projekty nakierowane na odporność społeczną.

(27) Plan obejmuje również inne środki z zakresu polityki wykraczające poza wspólne priorytety UE, w tym środki wspierające zaawansowane badania naukowe, rozwój i innowacje (zalecenia z 2019, 2020 i 2024 r.), przez utworzenie parku naukowo-technologicznego, odnowienie programów pomocy na rzecz badań, rozwoju i innowacji oraz wspieranie współpracy publiczno-prywatnej. Inicjatywy te mają na celu zwiększenie konkurencyjności i wydajności Luksemburga przez skupienie się na nowych technologiach i inicjatywach na rzecz cyfryzacji dla MŚP, co ma przyczyniać się do sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji. Plan nie obejmuje jednak środków służących realizacji zaleceń krajowych dotyczących egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy (zalecenie z 2020 r.).

(28) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Luksemburga. Rząd dopilnował, aby wymienione w planie inicjatywy wspierały bieżące działania w ramach RRP, zwłaszcza w dziedzinie zielonej i cyfrowej transformacji oraz spójności społecznej.

(29) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Luksemburga w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W odniesieniu do zielonej transformacji wskazano w nim inwestycje w infrastrukturę energii odnawialnej oraz w środki w zakresie efektywności energetycznej. Jeśli chodzi o odporność społeczną i gospodarczą, podkreślono potrzebę ciągłych inwestycji w edukację, działania na rzecz spójności społecznej i zwiększenie podaży mieszkań. Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa energetycznego odnoszą się przede wszystkim do modernizacji sieci energetycznej i infrastruktury wodorowej. W odniesieniu do zdolności obronnych podkreślono konieczność zwiększenia wydatków na cele wojskowe i przewidziano zwiększenie budżetu obronnego w celu realizacji do 2030 r. celu, jakim jest przeznaczenie 2 % DNB na obronę, zgodnie ze zobowiązaniami w ramach NATO.

Wnioski z oceny Komisji

(30) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Luksemburga spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

WNIOSEK OGÓLNY

(31) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Luksemburgowi przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi:

1) Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Co więcej, Rada wzywa Luksemburg do zapewnienia realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów Unii.

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

LUKSEMBURG

Rok		2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2029 r.
Stopy wzrostu (%)	Roczna	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7
	Skumulowana	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023.

Sporządzono w Strasburgu dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący