C/2026/3929
1.9.2026

RÅDETS HENSTILLING

af 10. juli 2026

om Luxembourgs økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

(C/2026/3929)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([1]), særlig artikel 3, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) I forordning (EU) 2024/1263 præciseres det, at formålet med rammen for økonomisk styring er dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger.

(2) Den 25. november 2025 vedtog Kommissionen en udtalelse om Luxembourgs udkast til budgetplan for 2026. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2026, hvori Luxembourg ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den menneskelige kapital i Den Europæiske Union samt et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2026, hvori gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ([2]) den 21. april 2026 og den fælles rapport om beskæftigelsen samt henstillingen om den menneskelige kapital den 9. marts 2026.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) EUT C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke Unionens globale konkurrenceevne i de næste fem år. Heri peges der på tre omstillingsforudsætninger, nemlig innovation, dekarbonisering og konkurrenceevne, samt på sikkerhed som væsentlige katalysatorer for bæredygtig økonomisk vækst. Konkurrenceevnekompasset har siden offentliggørelsen dannet grundlag for arbejdet i det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med EU's strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(4) I 2026 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med genopretnings- og resiliensfacilitetens endelige gennemførelsesstadie ([3]). Genopretnings- og resiliensplanerne har sammen med finansieringen inden for rammerne af samhørighedspolitikken spillet en afgørende rolle med hensyn til at opfylde de politiske prioriteter under det europæiske semester, idet planerne var nødvendige for at tage effektivt hånd om alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger fra de seneste semesterforløb, og der var behov for programmer, som finansieres via den europæiske samhørighedspolitik, for at tage hensyn til de landespecifikke henstillinger. I takt med at genopretnings- og resiliensfaciliteten nærmer sig sin udløbsdato, er det fortsat vigtigt at fastholde og bygge videre på de reformer og investeringer, som støttes og gennemføres inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten, navnlig dem, der bidrager til at håndtere de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger.

(5) Den 3. juni 2026 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Luxembourg 2026. Heri foretages der en vurdering af Luxembourgs fremskridt med efterlevelsen af de landespecifikke henstillinger for 2025, og der gøres status over Luxembourgs gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Luxembourg står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Luxembourgs fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

(6) Den 21. januar 2025 vedtog Rådet på grundlag af Kommissionens vurdering og henstilling en henstilling om godkendelse af Luxembourgs nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag ([4]). Planen dækker perioden 2025-2029 og fastsætter en budgetmæssig begrænsning i form af en maksimal vækstrate i nettoudgifterne over en periode på fem år. Rådets henstilling indeholdt følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 5,8 % i 2025, 4,7 % i 2026, 3,8 % i 2027, 5,4 % i 2028 og 4,7 % i 2029, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater – beregnet med 2023 som basisår – på 14,2 % i 2025, 19,6 % i 2026, 24,1 % i 2027, 30,8 % i 2028 og 36,9 % i 2029.

(7) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har opfordret medlemsstaterne til at anmode om en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne ([5]), og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025. Medlemsstaterne kan stadig anmode om aktivering af den nationale undtagelsesklausul på ethvert tidspunkt indtil 2028, hvis de opfylder kriterierne i artikel 26 i forordning (EU) 2024/1263.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Luxembourgs nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Meddelelse fra Kommissionen om tilpasning til øgede forsvarsudgifter inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten, Bruxelles, 19.3.2025 (C(2025) 2000 final).

(8) Den 29. april 2026 forelagde Luxembourg sin årlige statusrapport 2026 ([6]) om overholdelsen af de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne og om gennemførelsen af reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Luxembourgs halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af Luxembourgs genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(9) I 2025 udgjorde realvæksten i BNP 0,6 %, og HICP-inflationen lå på 2,5 %. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 ventes det reale BNP at stige med 1,6 % i 2026 og 2,0 % i 2027, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 2,7 % i 2026 og 1,8 % i 2027.

(10) Ifølge data fra Eurostat ([7]) ændrede Luxembourgs offentlige saldo sig fra et overskud på 0,9 % af BNP i 2024 til et underskud på 2,0 % af BNP i 2025. Forringelsen af den offentlige saldo i 2025 afspejler hovedsagelig moderat vækst i indtægterne, som delvis kan tilskrives indvirkningen af foranstaltninger til at beskytte købekraften og konkurrenceevnen, samt dynamiske udgifter, der delvis kan tilskrives vedvarende investeringer. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 et underskud på 1,2 % af BNP i 2026 og 1,5 % af BNP i 2027.

(11) Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs ([8]), som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, ekspansiv med 1,7 % af BNP i 2025. Den forventes at være kontraktiv med 0,4 % af BNP i 2026 og ekspansiv med 0,9 % af BNP i 2027.

(12) Ifølge data fra Eurostat ([9]) steg Luxembourgs offentlige gæld fra 26,3 % af BNP ved udgangen af 2024 til 26,5 % af BNP ved udgangen af 2025. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes gældskvoten ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 at stige til 29,2 % ved udgangen af 2026 og yderligere til 30,2 % ved udgangen af 2027.

(13) Ifølge data fra Eurostat ([10]) udgjorde Luxembourgs samlede offentlige forsvarsudgifter 1,0 % af BNP i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2026 ventes de at udgøre 1,2 % af BNP i 2026 ([11]).

(14) Unionen står fortsat over for en risiko for afbrydelser i energiforsyningen og høj prisvolatilitet, som forværres yderligere af geopolitiske spændinger, der påvirker de globale olie- og gasmarkeder. Erfaringerne fra energikrisen i 2022-2023 har vist, at brede og ikkemålrettede foranstaltninger har betydelige finanspolitiske omkostninger og er socialt og økonomisk ineffektive. Siden krigen brød ud i Mellemøsten i februar 2026, har Luxembourg ikke vedtaget nye finanspolitiske foranstaltninger til at afbøde virkningerne af høje energipriser for husholdninger og virksomheder ved skæringsdatoen for Kommissionens forårsprognose 2026 ([12]).

([6]) De årlige statusrapporter 2026 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([7]) Eurostat – euroindikatorer, 22.4.2026.

([8]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

([9]) Eurostat – euroindikatorer, 22.4.2026.

([10]) Eurostat, offentlige udgifter opdelt efter formålsklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG).

([11]) NATO's definition af forsvarsudgifter adskiller sig fra definitionen i COFOG. Der kan også være forskelle som følge af tidspunktet for registrering af udgifterne, navnlig i forbindelse med militært udstyr, da NATO's registrering ikke følger nationalregnskabsreglerne med hensyn til registreringstidspunkt.

([12]) »Resilienzpak« blev undertegnet i fællesskab den 8. juni 2026 af regeringen og arbejdsmarkedets parter.

(15) Ifølge Kommissionens beregninger steg Luxembourgs nettoudgifter med 8,7 % i 2025 og med 15,7 % samlet set i 2024 og 2025. Væksten i nettoudgifter i 2025 ligger over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse på 1,3 % af BNP på årsbasis. For 2024 og 2025 samlet set ligger den kumulerede vækstrate for nettoudgifterne også over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse på marginalt over 0,6 % af BNP kumuleret set.

(16) Ifølge Kommissionens beregninger forventes Luxembourgs nettoudgifter at stige med 3,5 % i 2026 og med 19,7 % samlet set i 2024, 2025 og 2026. Den forventede vækst i nettoudgifterne i 2026 er under den anbefalede maksimale vækstrate. For 2024, 2025 og 2026 samlet set udgør den forventede kumulerede afvigelse i nettoudgifterne mindre end 0,1 % af BNP.

(17) Luxembourgs pensionssystem står over for udfordringer på mellemlang og lang sigt, da den demografiske udvikling forventes at true pensionssystemets holdbarhed. Ifølge rapporten om befolkningsaldring 2024 forventes Luxembourgs pensionsudgifter at nå 17,5 % af BNP i 2070, hvilket er en stigning på 8,3 procentpoint i forhold til 2022, den største stigning i EU. I december 2025 vedtog Luxembourg en pensionsreform. Reformen består hovedsagelig af en forhøjelse af bidragssatsen med 1,5 procentpoint til 25,5 %, af begrænsede foranstaltninger til at fremme et længere arbejdsliv ved at give skattefordele, af indførelsen af retten til gradvis pension og af en forlængelse af den obligatoriske bidragsperiode for de fleste personer, der går tidligt på pension ([13]). Samlet set synes reformen hverken at være tilstrækkelig til at løse de strukturelle problemer, der påvirker pensionssystemets langsigtede holdbarhed, eller at kunne øge den lave erhvervsfrekvens blandt arbejdstagere i alderen 55-64 år væsentligt. Befolkningens aldring forventes sammen med en forventet opbremsning i beskæftigelsesvæksten til under den årlige stigning på 2-3 %, der er nødvendig for at holde systemet i balance, at føre til pensionsudgifter, der overstiger bidragene til pensionssystemet i 2029, og til en udtømning af dets reserver i 2048. Pensionsydelserne er høje med en bruttokompensationsgrad på 75 % i 2022 ([14]), mens den tid, der tilbringes som pensionist, er den længste i EU (25,2 år for Luxembourg mod 21,3 år i EU-gennemsnittet i 2022) ([15]). Luxembourg registrerede den laveste erhvervsfrekvens blandt arbejdstagere i alderen 55-64 år i EU i 2025 (51,9 % mod 69,5 % i EU) ([16]). Selv om den lovbestemte pensionsalder er 65 år, er tidlig pensionering mulig fra 57-årsalderen, hvilket medfører en af de laveste faktiske pensionsaldre i EU. Foranstaltninger, der tilskynder til et længere arbejdsliv og højere erhvervsfrekvenser blandt arbejdstagere i alderen 55-64 år, ville bidrage til at understøtte pensionssystemets holdbarhed og den økonomiske vækst.

(18) Luxembourg står over for en alvorlig boligudfordring, fordi prisoverkommeligheden er faldet markant i løbet af det seneste årti på grund af de kraftigt stigende ejendomspriser. Efter at være fordoblet i løbet af et årti begyndte boligpriserne at rette sig efter deres toppunkt i 2022 og faldt med over 15 % på to år. Faldet blev udløst af den kraftige stigning i renterne, som påvirkede lånekapaciteten negativt. På trods heraf er priserne siden begyndt at stige igen, og i 2025 var boligpriserne i Luxembourg 60 % højere end et årti tidligere i nominelle termer, mens gennemsnitslønnen kun steg med 40 % i samme periode. Luxembourg er EU's dyreste boligmarked. De høje boligpriser skyldes en ubalance mellem udbud og efterspørgsel, som drives af befolkningsvækst og forstærkes af skatteregler, der understøtter efterspørgslen og fremmer hamstring af jord, samt af en koncentration af jordejerskabet. Reformen vedrørende mobilisering af jord og skattereformen er endnu ikke gennemført, og de ændrede lovforslag giver flere muligheder for skattefritagelser. Ambitiøse reformer såsom foranstaltninger til at frigøre mere jord til bebyggelse og gennemføre store bydelsprojekter på offentlig jord vil bidrage til at øge boligudbuddet, herunder udbuddet af boliger til overkommelige priser. Desuden vil en udfasning af fradragsretten for realkreditrenter på efterspørgselssiden bidrage til at dæmpe boligpriserne. Prioriteterne omfatter også en styrkelse af de makroprudentielle rammer for at reducere de systemiske risici, der er knyttet til husholdningernes høje gældsætning, og den betydelige andel af realkreditlån med variabel rente.

([13]) Loi du 19 Decembre 2025 (Pension reform) og loi du 19 Decembre 2025 (Tax incentives).
([14]) OECD: OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025.
([15]) 2024 Ageing report: Arithmetic mean of female and male life expectancy at 65 plus 65 minus the average labour market exit age.
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) Luxembourg står over for betydelige transportudfordringer som følge af stor grænseoverskridende grænsegængertrafik og høj afhængighed af biler, herunder firmabiler, hvilket forværres af et utilstrækkeligt boligudbud, der medfører, at arbejdstagere bor længere væk fra deres arbejdspladser ([17]). Dette har medført trafikale overbelastninger, der påvirker den miljømæssige bæredygtighed. Selv om Luxembourg har gjort fremskridt med hensyn til at forbedre den kollektive transport, vil der være behov for en koordineret grænseoverskridende strategi for at imødekomme behovene hos landets pendlende arbejdsstyrke. Dette omfatter forbedring af forbindelserne, integration af jernbanetransportinfrastrukturen med nabolandene, integration af billetsystemer og forbedring af forbindelser på den sidste kilometer.

(20) Luxembourg er fortsat eksponeret for risici for aggressiv skatteplanlægning i kraft af sin rolle som et stort finansielt knudepunkt, der huser mange multinationale koncerner og store beholdninger af grænseoverskridende investeringer. Luxembourg har gennemført relevant EU-lovgivning, herunder Rådets direktiv (EU) 2022/2523 ([18]) (»søjle 2-direktivet«), samt yderligere foranstaltninger på nationalt plan, men anvendelsesområdet for søjle 2 er begrænset til store enheder med en årlig omsætning på mindst 750 mio. EUR. Luxembourg har navnlig indført en regel om, at rente- og royaltybetalinger ikke er fradragsberettigede. Denne foranstaltning gælder imidlertid kun for jurisdiktioner på EU-listen over jurisdiktioner i tredjelande i skattemæssigt øjemed og har derfor et begrænset anvendelsesområde.

(21) Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk, på en meningsfuld måde og i rette tid for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket gennemførelse af Unionens finansieringsinstrumenter, herunder også i forbindelse med det europæiske semester.

(22) Hvad angår tempoet for gennemførelsen af programmer vedrørende samhørighedspolitikken, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) og Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), ligger Luxembourg over gennemsnittet for EU både med hensyn til projektudvælgelse og udbetalinger. Det er vigtigt at opretholde det nuværende momentum og samtidig sikre, at investeringerne skaber størst mulige konkrete resultater. Luxembourg har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst. Ikke desto mindre kan det være nødvendigt at styrke gennemførelsen på visse områder yderligere, herunder digitalisering og energiinfrastruktur inden for Fonden for Retfærdig Omstilling.

(23) Luxembourg står over for flere udfordringer i forbindelse med innovation og konkurrenceevne, energiomstilling og miljøet, lige muligheder i skolesystemet, opadgående social konvergens og udvikling af menneskelig kapital.

(24) På trods af sit stærke videnskabelige grundlag og internationalt velforbundne forskningssystem er forretningsinnovation og opskaleringsmuligheder for innovative nystartede virksomheder og små og mellemstore virksomheder (SMV'er) fortsat begrænsede. Luxembourgs potentiale for indførelse af nye teknologier og digitalisering udnyttes fortsat ikke fuldt ud, idet Luxembourg ligger under EU-gennemsnittet, hvad angår den grundlæggende digitale intensitet blandt SMV'er ([19]), mens en stor del af investeringerne i innovativ teknologi foretages inden for multinationale koncerner, hvilket hæmmer økonomiens diversificering og konkurrenceevne. Desuden har FoU-intensiteten i erhvervslivet været faldende i de sidste to årtier, og den faldt til 0,45 % af BNP i 2024, hvilket er langt under EU-gennemsnittet på 1,49 %. Selv om dette delvis kan forklares med Luxembourgs servicebaserede økonomi, er erhvervslivets FoU-udgifter væsentligt lavere end i de bedst præsterende lande på tværs af en bred vifte af sektorer ([20]). Desuden udnyttes kvaliteten af forskningsresultaterne ikke fuldt ud, og koblingerne mellem forskning og erhvervsliv er fortsat svage.

([17]) Statec, 2025, *P2021 N°18 – La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Rådets direktiv (EU) 2022/2523 af 14. december 2022 om sikring af en global minimumsskattesats for multinationale koncerner og store nationale koncerner i Unionen [2022] (EUT L 328 af 22.12.2022, s. 1).
([19]) Eurostat, (isoc_e_dii) og Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking, Ministère de l'Economie, 2023.
([20]) OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025.

(25) Luxembourgs økonomi er fortsat meget konkurrencedygtig, navnlig takket være landets store internationale finanssektor. Den er dog fortsat udsat for strukturelt pres som følge af faldende produktivitet. I perioden 2015-2025 faldt den samlede faktorproduktivitet med ca. 4 %, mens EU som helhed oplevede en stigning på ca. 6 %. Den vigtigste årsag til dette fald var finanssektoren, hvor bruttoværditilvæksten pr. arbejdstime faldt med ca. 11,6 % i samme periode. Den stigende internationale konkurrence, de løbende ændringer i EU's lovgivningsmæssige krav, begrænsninger på arbejdsmarkedet og den fortsat begrænsede diversificering mod aktiviteter med højere merværdi hæmmer økonomiens modstandsdygtighed og langsigtede konkurrenceevne. I den forbindelse bør Luxembourg intensivere indsatsen for yderligere at diversificere finanssektoren ved at forbedre vilkårene for innovation og indførelsen af nye teknologier, herunder teknologier, der er udviklet på hjemmemarkedet. En styrkelse af konkurrencen og markedsadgangen inden for relevante erhverv og professionelle tjenesteydelser, en lettere spredning af innovation og en yderligere forbedring af erhvervslivets rammebetingelser ville give produktivitetsgevinster.

(26) Luxembourg kombinerer store private opsparinger med et højt udviklet økosystem for investeringsfonde. Det har imidlertid kun en begrænset indenlandsk kanalisering af langsigtet risikovillig kapital til innovationsaktiviteter, hvilket fortsat hæmmer økonomiens diversificering og spredningen af produktivitetsgevinster. Selv om Luxembourg har styrket dele af sin innovationsfinansieringsarkitektur, herunder offentlige støtteinstrumenter og skatteincitamenter til investeringer i nystartede virksomheder, tyder den foreliggende dokumentation på, at finansieringsbegrænsninger fortsat er særligt relevante i de senere seedfaser samt i vækst- og opskaleringsfaserne, og at de eksisterende instrumenter ikke i tilstrækkelig grad kanaliserer den personlige opsparing til innovative indenlandske virksomheder. I den forbindelse kan det at fremme husholdningernes større deltagelse i diversificerede aktiefonde og langsigtede investeringsfonde, med passende garantier for forbrugerbeskyttelse og incitamenter knyttet til lange bindingsperioder, bidrage til at kanalisere husholdningernes opsparing over til finansiering af innovation.

(27) Dækningen med supplerende pensionsordninger i Luxembourg er fortsat begrænset. Adgangen til erhvervstilknyttede supplerende pensionsordninger afhænger i vid udstrækning af arbejdsgiverens initiativ, hvilket kan begrænse adgangen, navnlig for ansatte i mindre virksomheder. Endvidere kan retlig og skattemæssig usikkerhed også afholde dele af den grænseoverskridende arbejdsstyrke fra at deltage. Samtidig har Luxembourg en højt udviklet finanssektor, som kan understøtte bredere adgang til supplerende pensionsordninger, samt et passende retligt og reguleringsmæssigt grundlag. En forbedring af adgangen til enkle, overførbare og omkostningsgennemsigtige supplerende pensionsordninger, f.eks. gennem indførelse af automatisk tilmelding, kan bidrage til at øge deltagelsen i langsigtet opsparing og understøtte en tilstrækkelig pensionsdækning, navnlig for arbejdstagere, der ikke har adgang til en ordning gennem deres arbejdsgiver.

(28) Luxembourg er fast besluttet på at forbedre de lovgivningsmæssige rammer for sektoren for erhvervstjenester, men der er stadig betydelige resterende lovgivningsmæssige hindringer. Ifølge OECD ([21]) og Europa-Kommissionen ([22]) er de lovgivningsmæssige begrænsninger stadig særligt høje for advokater, notarer, arkitekter, civilingeniører og revisorer. Konkurrencehindringer kan skyldes begrænsede adgangsveje til visse erhverv, forskellige administrative forpligtelser, bindende takster eller forbud mod enhver form for reklame og markedsføring ([23]). En lempelse af kravene eller større fleksibilitet ville styrke konkurrencen inden for de lovregulerede erhverv. I detailsektoren er de lovgivningsmæssige restriktioner fortsat lidt højere end i sammenlignelige lande, selv om de er faldet betydeligt siden 2018. Derudover er Luxembourgs barrierer for handel med tjenester inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) blandt de højeste i EU ([24]), hvilket påvirker centrale sektorer såsom byggeri og regnskab.

([21]) OECD, Product Market Regulation indicators, 2024.

([22]) Europa-Kommissionen, Meddelelse om ajourføring af anbefalingerne til reformer af reguleringen af liberale erhverv (COM(2021) 385 af 9.7.2021).

([23]) OECD Economic Surveys: Luxembourg OECD, s. 106, april 2025.

([24]) Kommissionens tjenestegrenes beregning på grundlag af OECD's intra-EØS-STRI-database.

(29) På trods af de seneste markante reduktioner i drivhusgasemissionerne fra vejtransporten, bl.a. som følge af politikker såsom den nationale mobilitetsplan 2035 ([25]) og gratis kollektiv transport, er sektoren fortsat den primære kilde til drivhusgasemissioner og tegnede sig for 59 % af de samlede emissioner i Luxembourgs indsatsfordelingssektorer i 2024 ([26]). Sektoren bidrager også væsentligt til emissioner af andre luftforurenende stoffer og tegnede sig navnlig for 62 % af NO_x-emissionerne og 32 % af PM_{10}-emissionerne i 2023 ([27]). Selv om Luxembourg har gjort fremskridt med at fremme elektriske køretøjer, vil en yderligere dekarbonisering af transporten og investeringer i infrastruktur for kollektiv transport bidrage til at reducere emissionerne i overensstemmelse med det nationale emissionsreduktionsmål for 2030 og Luxembourgs EU-mål for 2030 som fastsat i forordningen om indsatsfordeling ([28]).

(30) Der er kun gjort få fremskridt med bestræbelserne på at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer gennem energieffektivitetsforanstaltninger i beboelses- og ikkebeboelsesbygninger. Mellem 2019 og 2024 lå Luxembourgs endelige energiforbrug i boligsektoren på et stabilt niveau trods husholdningernes energibesparelser. Besparelserne blev overvejende udlignet på grund af det stigende antal boliger og større boliger. Luxembourg forlængede sidste år »Klimabonus Wunnen«-ordningen ud over 2025 med henblik på at øge energibesparelserne i den eksisterende bygningsmasse. Luxembourg planlægger at bringe sig i overensstemmelse med EU's minimumsstandarder for energimæssig ydeevne, der er baseret på nationalt fastsatte tærskler, for at øge energibesparelserne i ikkebeboelsesbygninger. Selv om industrien tegner sig for en forholdsvis lille andel af Luxembourgs samlede drivhusgasemissioner og har reduceret sin emissionsintensitet betydeligt, er industriens drivhusgasemissioner fortsat tæt knyttet til energiforbruget. Selv om der findes en række frivillige ordninger, støtterammer og nye teknologier til industriens dekarbonisering, er de endnu ikke fuldt på højde med det omfang og den hastighed, som den nødvendige omstilling kræver.

(31) Transmissionssystemoperatøren vurderer, at der er behov for at modernisere højspændingsnettet for at kunne håndtere behovene for transmission af vedvarende energi og for at øge dets kapacitet til at imødekomme den forventede efterspørgsel i den nærmeste fremtid, herunder grænseoverskridende sammenkoblinger. Luxembourg begyndte i 2025 at fremme sin omstilling til vedvarende energi med vedtagelsen af 51 konkrete foranstaltninger, som bl.a. omfattede en fremskyndelse og forenkling af udbredelsen af vedvarende energi gennem foranstaltninger såsom digitaliserede tilladelsesprocedurer, optimeret arealanvendelse eller inddragelse af borgerne. En fuldstændig og rettidig gennemførelse af disse foranstaltninger er afgørende for, at Luxembourg kan nå sit mål om 37 % vedvarende energi i energimikset senest i 2030.

(32) Luxembourg står over for miljøudfordringer vedrørende vandkvalitet, forringelse af økosystemer og arealanvendelse, hvilket har konsekvenser for den miljømæssige bæredygtighed og økonomiske aktivitet. Vandressourcerne er under pres som følge af en kombination af faktorer, herunder næringsstof- og pesticidforurening, industrielle emissioner og fysiske ændringer af vandområder, som påvirker både overfladevand og grundvand og skaber risici for vandets tilgængelighed og kvalitet. Økosystemerne er under stigende pres fra forurening, arealinddragelse og klimaændringer, mens en betydelig del af den økonomiske aktivitet afhænger af økosystemydelser. Skovenes sundhedstilstand er blevet forringet i de seneste årtier, navnlig som følge af klimarelaterede skader forårsaget af flere tørkeperiode siden 2018. Dette har reduceret skovenes evne til at levere vigtige funktioner som kulstoflagring, vandregulering og beskyttelse af biodiversitet. Disse udfordringer understreger betydningen af at forbedre vandkvaliteten, fremme bæredygtigt landbrug yderligere og styrke en klimatilpasset skovforvaltning. Selv om Luxembourg har taget skridt til at forbedre vandforvaltningen, fremme mere bæredygtige areal- og landbrugsmetoder og styrke den politiske ramme for skove, er der fortsat mangler, og presset på økosystemerne består. En styrkelse af styringen og koordineringen på tværs af miljø-, klima- og landbrugspolitiske områder samt en afhjælpning af investeringsgab ville understøtte en effektiv gennemførelse af foranstaltninger med fokus på vand, arealanvendelse og klimatilpasning. Desuden ville investeringer i cirkularitetsforanstaltninger, navnlig opstrøms, bidrage til at reducere miljøpresset og understøtte en mere bæredygtig og modstandsdygtig økonomi.

([25]) PNM 2035 - Plan national de mobilité - Le gouvernement luxembourgeois.
([26]) Emissionerne omfattet af indsatsfordeling for 2023 er baseret på tilnærmede opgørelsesdata. De endelige data vil blive bekræftet i 2027 efter en omfattende gennemgang.
([27]) EEA, Air pollutant emissions data viewer (Gothenburg Protocol, Air Convention) 1990-2023, 2026.
([28]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/2126.

(33) I lyset af den afgørende rolle, som menneskelig kapital spiller med hensyn til at øge Unionens konkurrenceevne og strategiske autonomi, henstillede Rådet i 2026, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger til hurtigt at håndtere de strukturelle udfordringer relateret til menneskelig kapital for så vidt angår færdigheder og uddannelse, som hæmmer konkurrenceevnen. De landespecifikke henstillinger, som rettes til Luxembourg i 2026, kan bidrage til gennemførelsen af Rådets henstilling om den menneskelige kapital i Unionen.

(34) I Luxembourgs uddannelsessystem består der fortsat forskelle i elevernes faglige resultater, navnlig blandt elever med forskellig sproglig baggrund. Undervisningens flersprogede karakter, som er særlig udfordrende for næsten 70 % af de elever, hvor der ikke tales luxembourgsk i hjemmet, bidrager til vedvarende resultatforskelle ([29]), som yderligere forstærkes af socioøkonomisk baggrund og tidlig opdeling i forskellige uddannelsesspor. En nyligt vedtaget reform, som begynder at blive gennemført i september 2027, indfører et valg mellem tysk og fransk som sprog for læse- og skriveundervisningen og har til formål at tackle disse udfordringer og samtidig øge forældrenes engagement på en meningsfuld måde. Reformens effektivitet vil i sidste ende afhænge af skolernes evne til at tilpasse undervisningsmetoderne til disse elevers specifikke behov. Samtidig peger højere niveauer af tidligt skolefrafald og unge, der hverken er under uddannelse eller i arbejde, blandt ugunstigt stillede elever og elever med anden sproglig baggrund samt en overrepræsentation af højere socioøkonomiske grupper i de bedre præsterende europæiske offentlige skoler på systemiske uligheder. Da Luxembourg har en af de største resultatforskelle i EU, der er knyttet til forældrenes uddannelsesniveau ([30]), er målrettet støtte til elever med forskellig sproglig baggrund og dårligt stillede elever afgørende for at sikre lige muligheder og mindske uligheder.

(35) Luxembourg står fortsat over for betydelige arbejdsmarkedsudfordringer i forbindelse med manglende sammenfald mellem udbudte og efterspurgte færdigheder og kompetencer og arbejdsmarkedsdeltagelsen. På trods af Luxembourgs generelt høje økonomiske udviklingsniveau er arbejdsløsheden steget i de seneste år og ligger over EU-gennemsnittet. Der er også sket en stigning i det manglende sammenfald mellem udbudte og efterspurgte færdigheder og kompetencer, idet de makroøkonomiske mismatch nåede 26,8 % i 2024, hvilket ligger betydeligt over EU-gennemsnittet og afspejler betydelige uligheder i beskæftigelsesresultaterne på tværs af færdighedsniveauer. Arbejdsmarkedet er kendetegnet ved en stærk efterspørgsel efter højt kvalificerede arbejdstagere, mens beskæftigelsesudsigterne fortsat er mere begrænsede for lavtuddannede personer, hvilket bidrager til ulighed og fattigdom blandt personer i beskæftigelse. De registrerede fattigdomsniveauer var imidlertid lavere i 2025, formodentlig på grund af forbedringer i dataindsamlingen om indkomst og levevilkår, selv om de tidligere data også viste en faldende tendens. Risikoen for fattigdom eller social udstødelse er på 18,2 % (EU: 20,8 %). Samtidig er beskæftigelses- og erhvervsfrekvenserne blandt ældre arbejdstagere fortsat de laveste i EU, langtidsledigheden er koncentreret blandt arbejdstagere på 45 år og derover, og deltagelsen i voksenuddannelse er fortsat begrænset, hvilket begrænser arbejdstagernes evne til at tilpasse sig ændrede kompetencebehov. Selv om Luxembourg har truffet foranstaltninger til at forbedre beskæftigelsesudsigterne og støtte opkvalificering og omskoling, er virkningen heraf fortsat fragmenteret, og en mere koordineret tilgang til kompetenceudvikling og aktive arbejdsmarkedspolitikker, herunder fremme af erhvervsuddannelse og styrkelse af livslang læring, ville understøtte beskæftigelsesegnetheden, afhjælpe det manglende sammenfald mellem udbudte og efterspurgte færdigheder og kompetencer og forbedre arbejdsmarkedets resultater. Hvis der tages fat på disse udfordringer, vil det også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens tjenestegrenes landeanalyse i anden fase på grundlag af rammen for social konvergens ([31]).

([29]) ÉpStan Dashboard: Resultater fra Luxembourgs skoleovervågningsprogram »Épreuves Standardisées« http://dashboard.epstan.lu.
([30]) ICILS, 2023.
([31]) SWD(2026)122 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2026.

(36) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2026, at euromedlemsstaterne træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen fra 2026 om den økonomiske politik i euroområdet. For Luxembourg bidrager henstilling 1 til at efterkomme den første, den anden, den tredje, den femte og den fjortende henstilling om euroområdet, henstilling 2 bidrager til at efterkomme den fjerde henstilling om euroområdet, henstilling 3 bidrager til at efterkomme den syvende, den ottende, den niende henstilling og den ellevte henstilling om euroområdet, henstilling 4 bidrager til at efterkomme den syvende henstilling om euroområdet og henstilling 5 bidrager til at efterkomme den femte henstilling om euroområdet,

HENSTILLER, at Luxembourg i 2026 og 2027 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. tage kontrol over nettoudgifterne, således at de overholder de maksimale vækstrater som henstillet af Rådet den 21. januar 2025, i betragtning af den registrerede væsentlige afvigelse i 2025 og den afvigelse fra det anbefalede loft over nettoudgifterne, som Kommissionen forventer for 2026; øge de generelle forsvars- og sikkerhedsudgifter og styrke forsvarsberedskabet og samtidig garantere gældsholdbarhed og udgiftseffektivitet samt gradvis tilpasse budgettet til strukturelt højere forsvarsudgifter; sikre, at foranstaltninger, som træffes for at afbøde konsekvenserne af stigende energipriser, er af midlertidig karakter, fokuserer på at beskytte sårbare husstande eller på at dække behovene hos energiintensive selskaber og fastholder incitamentet til energibesparelser, og at det sikres, at deres finanspolitiske omkostninger er forenelige med forpligtelserne i henhold til EU's finanspolitiske ramme; afhjælpe udfordringerne for pensionssystemets langsigtede holdbarhed, navnlig ved at begrænse mulighederne for tidlig tilbagetrækning og øge ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens og beskæftigelsesfrekvens; øge boligudbuddet, navnlig ved at vedtage en samlet arealanvendelsespolitik og en reform af ejendomsbeskatningen, udvikle store bydelsprojekter på offentlige arealer og styrke koordineringen med byplanlægning og grænseoverskridende kollektiv transport; afbøde risiciene forbundet med boligmarkedet ved at udfase skattemæssige incitamenter til at optage lån og styrke den makroprudentielle ramme; træffe yderligere foranstaltninger for effektivt at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning, navnlig ved at sikre tilstrækkelig beskatning af udgående betalinger af renter og royalties til nulskatte- og lavskattejurisdiktioner

2. sikre videreførelsen af de reformer og investeringer, der er gennemført inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten; opretholde gennemførelsestempoet for programmerne vedrørende samhørighedspolitikken, hvor det er relevant med udgangspunkt i omfordelingen til strategiske prioriteter og fleksibilitetsmuligheder, der blev aftalt som led i midtvejsgennemgangen inden for rammerne af samhørighedspolitikken

3. fremme investeringer i innovation og støtte aktiviteter med høj FoU-intensitet; styrke konkurrenceevnen ved at fremme diversificeringen af den finansielle sektor, fremskynde udbredelsen af avancerede digitale teknologier, og skabe bedre rammer for virksomheders opskalering og produktivitetsvækst; afhjælpe finansieringsgabet for innovation, herunder ved at øge husholdningernes investeringer i aktier og investeringsfonde, og forbedre tilgængeligheden af supplerende pensionsordninger; fjerne konkurrencehindringer, bl.a. for levering af tjenesteydelser og i lovregulerede erhverv

4. fortsætte indsatsen for en bæredygtig og effektiv transport ved yderligere at fremme dekarboniseringen af transportsektoren og investere i kollektiv transportinfrastruktur og forbindelser i landdistrikter; reducere den samlede afhængighed af fossile brændstoffer ved at investere i energieffektivitet i bygninger; modernisere højspændingsnettet og øge dets kapacitet, forbedre de grænseoverskridende sammenkoblinger og forenkle tilladelsesprocedurerne for udbredelsen af vedvarende energi; støtte kommunerne i udbredelsen af vedvarende energi; forbedre klima- og vandresiliens, herunder gennem bæredygtig forvaltning af naturressourcer, stærkere tværsektoriel styring og foranstaltninger til fremme af cirkularitet

5. forbedre skolesystemets resultater og sikre lige muligheder i skolen ved at tilpasse undervisningen til behovene hos ugunstigt stillede elever og elever med forskellig sproglig baggrund; sætte ind over for kompetencemismatch ved at øge mulighederne for livslang læring og forbedre de aktive arbejdsmarkedspolitikker.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. juli 2026.

På Rådets vegne

S. HARRIS

Formand