C/2026/3929

1.9.2026.

PREPORUKA VIJEĆA

od 10. srpnja 2026.

o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Luksemburga

(C/2026/3929)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) U Uredbi (EU) 2024/1263 navode se ciljevi okvira gospodarskog upravljanja, čija je svrha promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedine zemlje te nadzor provedbe tih preporuka.

(2) Komisija je 25. studenog 2025. donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Luksemburga za 2026. Komisija je istog dana, na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2026., u kojem Luxembourg nije utvrđen kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, Preporuku za preporuku Vijeća o ljudskom kapitalu u Europskoj uniji te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2026., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 21. travnja 2026. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([2]), a 9. ožujka 2026. Zajedničko izvješće o zapošljavanju i Preporuku o ljudskom kapitalu.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

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

(3) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost Unije u sljedećih pet godina. U njemu je utvrđeno da su tri imperativa preobrazbe – inovacije, dekarbonizacija i konkurentnost te sigurnost – ključni stupovi održivog gospodarskog rasta. Otkako je objavljen, Kompas konkurentnosti služi kao temelj za rad u sklopu europskog semestra, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima EU-a i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.

(4) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2026. razvijati usporedno sa završnom fazom provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost ([3]). Planovi za oporavak i otpornost, uz financiranje u okviru kohezijske politike, odigrali su ključnu ulogu u ostvarenju prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se u tim planovima moralo djelotvorno poraditi na svim ili na znatnom dijelu izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedine zemlje izdanima u nedavnim ciklusima, i te su se preporuke morale uzeti u obzir u programima financiranima u okviru europske kohezijske politike. Kako se Mehanizam za oporavak i otpornost bliži kraju, i dalje je ključno nastaviti s reformama i ulaganjima koji primaju potporu i provode se u okviru tog mehanizma te ih nadograđivati, posebno one koji doprinose svladavanju izazova utvrđenih u preporukama za pojedine zemlje.

(5) Komisija je 3. lipnja 2026. objavila Izvješće za Luksemburg za 2026. U njemu je ocijenjen napredak Luksemburga u smislu preporuka koje su mu upućene 2025. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Luksemburga. Na temelju te analize u navedenom su izvješću utvrđeni najhitniji izazovi s kojima se Luksemburg suočava. Ocijenjen je i napredak Luksemburga u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

(6) Vijeće je 21. siječnja 2025. na temelju ocjene i preporuke Komisije donijelo Preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Luksemburga ([4]). Plan obuhvaća razdoblje od 2025. do 2029. i u njemu se utvrđuje ograničenje proračuna u obliku maksimalne stope rasta neto rashoda tijekom pet godina. Vijeće je preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda: 5,8 % u 2025., 4,7 % u 2026., 3,8 % u 2027., 5,4 % u 2028. i 4,7 % u 2029., što odgovara maksimalnim kumulativnim stopama rasta, izračunanima u odnosu na baznu godinu 2023., od 14,2 % u 2025., 19,6 % u 2026., 24,1 % u 2027., 30,8 % u 2028. i 36,9 % u 2029.

(7) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je pozvala države članice da koordinirano zatraže aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu ([5]) a Europsko vijeće taj je prijedlog pozdravilo 6. ožujka 2025. Države članice i dalje mogu zatražiti aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju bilo kad sve do 2028. ako ispunjavaju kriterije iz članka 26. Uredbe (EU) 2024/1263.

([3]) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Luksemburga (SL C, C/2025/650, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Komunikacija Komisije o financiranju povećanih rashoda za obranu u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 19.3.2025., C (2025) 2000 final.

(8) Luksemburg je 29. travnja 2026. dostavio svoje godišnje izvješće o napretku za 2026. ([6]) u kojem izvješćuje o poštovanju preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda i provedbi reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u preporukama koje su mu upućene u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzeto je u obzir i polugodišnje izvješće Luksemburga o napretku postignutom u provedbi plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(9) Rast realnog BDP-a u 2025. iznosio je 0,6 %, a inflacija mjerena HIPC-om 2,5 %. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,6 % u 2026. i za 2,0 % u 2027. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 2,7 % u 2026. i 1,8 % u 2027.

(10) Prema podacima Eurostata ([7]) saldo opće države u Luksemburgu je iz suficita od 0,9 % BDP-a u 2024. prešao u deficit od 2,0 % BDP-a u 2025. Pogoršanje salda opće države u 2025. uglavnom je posljedica umjerenog rasta prihoda, koji se djelomično može objasniti učinkom mjera za zaštitu kupovne moći i konkurentnosti, te dinamičnih rashoda, koji se djelomično mogu objasniti kontinuiranim ulaganjima. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se deficit od 1,2 % BDP-a u 2026. i 1,5 % BDP-a u 2027.

(11) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([8]), koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, bio je u 2025. ekspanzivan, za 1,7 % BDP-a. Predviđa se da će u 2026. biti kontrakcijski, za 0,4 % BDP-a, a u 2027. ekspanzivan, za 0,9 % BDP-a.

(12) Prema podacima Eurostata ([9]) dug opće države u Luksemburgu se s 26,3 % BDP-a krajem 2024. povećao na 26,5 % BDP-a krajem 2025. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se povećanje udjela duga u BDP-u na 29,2 % do kraja 2026. i daljnje povećanje na 30,2 % do kraja 2027.

(13) Prema podacima Eurostata ([10]) ukupni rashodi opće države za obranu u Luksemburgu iznosili su 1,0 % BDP-a u 2025. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se da će u 2026. iznositi 1,2 % BDP-a ([11]).

(14) Unija se nastavlja suočavati s rizicima od poremećaja u opskrbi energijom i povećane nestabilnosti cijena, a stanje dodatno pogoršavaju geopolitičke napetosti koje utječu na globalna tržišta nafte i plina. Iskustvo stečeno tijekom energetske krize 2022. i 2023. pokazalo je da opsežne, neciljane mjere podrazumijevaju velike fiskalne troškove i da su društveno i gospodarski neučinkovite. Od izbijanja rata na Bliskom istoku u veljači 2026. Luksemburg do datuma zaključenja Komisijine proljetne prognoze 2026. nije donio nove mjere fiskalne politike za ublažavanje posljedica visokih cijena energije na kućanstva i poduzeća ([12]).

([6]) Godišnja izvješća o napretku za 2026. dostupna su na sljedećoj poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.
([7]) Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2026.
([8]) Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.
([9]) Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2026.
([10]) Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG).
([11]) NATO-ova definicija potrošnje za obranu razlikuje se od definicije iz klasifikacije funkcija države (COFOG). Osim toga, mogle bi postojati razlike zbog vremena evidentiranja rashoda, posebno za vojnu opremu, jer se u izvješćima NATO-a ne slijede pravila iz nacionalnih računa za vrijeme evidentiranja.
([12]) Vlada i socijalni partneri potpisali su sporazum pod nazivom „Resilienzpak” 8. lipnja 2026.

(15) Na temelju Komisijinih izračuna neto rashodi u Luksemburgu povećali su se za 8,7 % u 2025. i kumulativno za 15,7 % u 2024. i 2025. Rast neto rashoda u 2025. veći je od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju od 1,3 % BDP-a na godišnjoj razini. Razmatraju li se 2024. i 2025. zajedno, i kumulativna stopa rasta neto rashoda veća je od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju neznatno iznad 0,6 % BDP-a u kumulativnom smislu.

(16) Na temelju Komisijinih izračuna predviđa se da će se neto rashodi u Luksemburgu povećati za 3,5 % u 2026. i kumulativno za 19,7 % u 2024., 2025. i 2026. Predviđeni rast neto rashoda u 2026. niži je od preporučene maksimalne stope rasta. Razmatraju li se 2024., 2025. i 2026. zajedno, predviđeno kumulativno odstupanje neto rashoda smanjuje se na manje od 0,1 % BDP-a.

(17) Mirovinski sustav Luksemburga suočava se sa srednjoročnim i dugoročnim izazovima jer se predviđa da će demografski trendovi ugroziti njegovu održivost. Prema Izvješću o starenju stanovništva za 2024. očekuje se da će rashodi za mirovine u 2070. dosegnuti 17,5 % BDP-a, što je povećanje za 8,3 postotna boda u odnosu na 2022. i najveće povećanje u EU-u. Luksemburg je u prosincu 2025. donio mirovinsku reformu. Reforma se ponajprije sastoji od povećanja stope doprinosa za 1,5 postotnih bodova na 25,5 %, ograničenih mjera za produljenje radnog vijeka u obliku poreznih pogodnosti, uvođenja prava na progresivnu mirovinu i povećanja obveznog razdoblja uplaćivanja doprinosa za većinu prijevremenih umirovljenika ([13]). Općenito, čini se da reforma nije dovoljna za rješavanje strukturnih problema koji utječu na dugoročnu održivost mirovinskog sustava niti je vjerojatno da će znatno povećati nisku stopu sudjelovanja radnika u dobi od 55 do 64 godine. Predviđa se da će starenje stanovništva, u kombinaciji s predviđenim usporavanjem rasta zaposlenosti ispod razine godišnjeg povećanja od 2 do 3 % koja je potrebna za održavanje ravnoteže sustava, dovesti do rashoda za mirovine koji su viši od doprinosa u mirovinski sustav u 2029. i iscrpljivanja njegovih pričuva u 2048. Mirovine su visoke, s bruto stopom zamjene od 75 % u 2022. ([14]), a vrijeme provedeno u mirovini najdulje je u EU-u (25,2 godine u Luksemburgu, dok je prosjek EU-a u 2022. bio 21,3 godine) ([15]). Luksemburg je 2025. imao najnižu stopu sudjelovanja radnika u dobi od 55 do 64 godine u EU-u (51,9 %, u usporedbi sa 69,5 % u EU-u) ([16]). Iako je zakonska dob za umirovljenje 65 godina, prijevremeno umirovljenje moguće je od 57. godine, što rezultira jednom od najnižih stvarnih dobi umirovljenja u EU-u. Mjere za poticanje duljeg radnog vijeka i većih stopa sudjelovanja radnika u dobi od 55 do 64 godine doprinijele bi održivosti mirovina i gospodarskom rastu.

(18) Luksemburg se suočava s ozbiljnim izazovom u pogledu stanovanja jer se priuštivost tijekom proteklog desetljeća znatno smanjila zbog naglog rasta cijena nekretnina. Nakon udvostručenja cijena stambenih nekretnina u desetogodišnjem razdoblju s vrhuncem u 2022., započela je korekcija cijena i pad za više od 15 % u dvije godine. Do smanjenja je došlo zbog naglog povećanja kamatnih stopa, što je negativno utjecalo na kapacitet za zaduživanje. Međutim, cijene su unatoč tome ponovno počele rasti, pa su 2025. cijene stambenih nekretnina u Luksemburgu bile 60 % više nego prije deset godina u nominalnom smislu, dok se prosječna plaća u istom razdoblju povećala za samo 40 %. Luksemburg je najskuplje tržište stambenih nekretnina u EU-u. Visoke cijene posljedica su neravnoteže između ponude i potražnje, potaknute rastom stanovništva i poreznim okvirom koji podupire potražnju i pogoduje gomilanju zemljišta te koncentracijom vlasništva nad zemljištem. Mobilizacija zemljišta i porezna reforma i dalje stoje, a prijedlozi izmjena zakona pružaju više mogućnosti za oslobođenje od poreza. Ambiciozne reforme, kao što su mjere za oslobađanje dodatnog građevinskog zemljišta i izvođenje velikih lokalnih projekata na zemljištu u državnom vlasništvu, doprinijele bi povećanju stambene ponude, među ostalim ponudom priuštivog stanovanja. Na strani potražnje, postupno ukidanje poreznog odbitka za kamate na hipotekarne kredite pomoglo bi da se ograniče cijene stambenih nekretnina. Među prioritetnim je pitanjima i jačanje makrobonitetnog okvira radi smanjenja sistemskih rizika povezanih s visokom razinom zaduženosti kućanstava i znatnim udjelom hipotekarnih kredita s promjenjivim kamatnim stopama.

([13]) Zakon od 19. prosinca 2025. (Mirovinska reforma) i Zakon od 19. prosinca 2025. (Porezni poticaji).
([14]) OECD: *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025*.
([15]) *2024 Ageing report:* Aritmetička sredina očekivanog životnog vijeka žena i muškaraca u dobi od 65 plus 65 minus prosječna dob izlaska s tržišta rada.
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) Luksemburg se suočava sa znatnim izazovima u prijevozu zbog velikog broja radnika koji putuju na posao preko granice i velike ovisnosti o automobilima, uključujući službene automobile, koje dodatno pogoršava nedostatna stambena ponuda zbog koje radnici stanuju daleko od radnog mjesta ([17]). To dovodi do prometnog zagušenja i utječe na okolišnu održivost. Iako je Luksemburg ostvario poboljšanje u javnom prijevozu, da bi se zadovoljile potrebe radne snage koja putuje na posao, potrebna je koordinirana prekogranična strategija. To uključuje poboljšanje povezanosti, integraciju željezničke infrastrukture sa susjednim zemljama, integraciju sustava izdavanja karata i poboljšanje veza na posljednjem kilometru.

(20) Kao veliko financijsko središte s brojnim multinacionalnim kompanijama i velikim prekograničnim ulaganjima, Luksemburg je trajno izložen rizicima od agresivnog poreznog planiranja. Luksemburg je prenio relevantno zakonodavstvo Europske unije, uključujući Direktivu Vijeća (EU) 2022/2523 ([18]) („Direktiva o drugom stupu"), uključujući dodatne mjere na nacionalnoj razini, a područje primjene drugog stupa ograničeno je na velike subjekte s godišnjim prihodima od najmanje 750 milijuna EUR. Konkretno, Luksemburg je uveo pravilo o nemogućnosti odbitka za isplate kamata i autorskih naknada. Međutim, područje primjene te mjere, koja se primjenjuje na jurisdikcije s Unijina popisa jurisdikcija trećih zemalja u porezne svrhe, ograničeno je.

(21) Sustavno, smisleno i pravodobno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika ostaje ključno za osiguravanje opće odgovornosti za uspješnu provedbu Unijinih instrumenata financiranja, kao i u kontekstu europskog semestra.

(22) Provedba programa kohezijske politike, koja obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT) i Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) u Luksemburgu, brža je od prosjeka EU-a i kad je riječ o odabiru projekata i kad je riječ o plaćanjima. Važno je zadržati trenutačni zamah i maksimalno povećati učinak ulaganja na terenu, a Luksemburg u okviru svojih programa kohezijske politike već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta. Međutim, u nekim će područjima možda biti potrebno dodatno ojačati provedbu, uključujući ona koja se odnose na digitalizaciju i energetsku infrastrukturu u okviru FPT-a.

(23) Luksemburg se suočava s nizom izazova povezanih s inovacijama i konkurentnošću, energetskom tranzicijom i okolišem, jednakošću u školama, uzlaznom socijalnom konvergencijom i razvojem ljudskog kapitala.

(24) Unatoč snažnoj znanstvenoj bazi i međunarodno dobro povezanom istraživačkom sustavu, poslovne inovacije i mogućnosti rasta lokalnih inovativnih *start-up* poduzeća te malih i srednjih poduzeća (MSP-ovi) i dalje su ograničene. Potencijal Luksemburga za uvođenje novih tehnologija i digitalizaciju i dalje je nedovoljno iskorišten, rezultati u osnovnom digitalnom intenzitetu MSP-ova su ispod prosjeka EU-a ([19]), a velik udio ulaganja u inovativnu tehnologiju odvija se unutar multinacionalnih grupa, što negativno utječe na diversifikaciju i konkurentnost gospodarstva. Osim toga, intenzitet istraživanja i razvoja luksemburških poduzeća u posljednja dva desetljeća bilježi silazni trend, a u 2024. pao je na 0,45 % BDP-a, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 1,49 %. Iako se to djelomično može objasniti uslužnim tipom gospodarstva, potrošnja poduzeća na istraživanje i razvoj u Luksemburgu u brojnim je sektorima znatno niža nego u zemljama s najboljim rezultatima ([20]). Nadalje, kvaliteta istraživačkih rezultata nedovoljno je iskorištena u kontekstu slabe povezanosti znanosti i poduzeća.

([17]) Statec, 2025., *P2021 N°18 – La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Direktiva Vijeća (EU) 2022/2523 od 14. prosinca 2022. o osiguravanju globalne minimalne razine oporezivanja za skupine multinacionalnih poduzeća i velike domaće skupine u Uniji [2022.] (SL L 328, 22.12.2022., str. 1.).
([19]) Eurostat (isoc_e_dii) i *Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking*, Ministarstvo gospodarstva, 2023.
([20]) *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025*.

(25) Luksemburško gospodarstvo i dalje je vrlo konkurentno, posebno zahvaljujući velikom međunarodnom financijskom sektoru. Međutim, i dalje je izloženo strukturnim pritiscima zbog pada produktivnosti. Od 2015. do 2025. ukupna faktorska produktivnost smanjila se za oko 4 %, dok se u EU-u u cjelini povećala za oko 6 %. Glavni pokretač tog smanjenja bio je financijski sektor, u kojem se bruto dodana vrijednost po satu rada u istom razdoblju smanjila za oko 11,6 %. Rastuća međunarodna konkurencija, novi regulatorni zahtjevi Europske unije, ograničenja na tržištu rada i još uvijek ograničena diversifikacija djelatnosti veće vrijednosti negativno utječu na otpornost i dugoročnu konkurentnost gospodarstva. U tom kontekstu Luksemburg bi trebao pojačati napore i nastaviti s diversifikacijom financijskog sektora poboljšanjem uvjeta za inovacije i uvođenje novih tehnologija, uključujući one proizvedene na domaćem tržištu. Povećanje produktivnosti moglo bi se postići jačanjem tržišnog natjecanja i pristupa tržištu u relevantnim poslovnim i profesionalnim uslugama, olakšavanjem širenja inovacija i daljnjim poboljšanjem okvirnih uvjeta u poslovnom okruženju.

(26) Luksemburg ima istodobno visoku razinu štednje kućanstava i snažno razvijen ekosustav investicijskih fondova. Međutim, ograničen prijenos dugoročnog rizičnog kapitala u inovacijske aktivnosti na nacionalnoj razini i dalje koči diversifikaciju gospodarstva i šire povećanje produktivnosti. Iako je Luksemburg ojačao dijelove svoje strukture financiranja inovacija, uključujući instrumente javne potpore i porezne poticaje za ulaganja u *start-up* poduzeća, dostupne informacije upućuju na to da ograničenja financiranja ostaju relevantna posebno u kasnoj početnoj fazi i u fazama rasta i širenja te da postojeći instrumenti nedovoljno usmjeravaju štednju kućanstava prema inovativnim domaćim poduzećima. U tom bi kontekstu poticanje većeg sudjelovanja kućanstava u diversificiranim fondovima vlasničkog kapitala i fondovima za dugoročna ulaganja, uz odgovarajuće mjere zaštite potrošača i poticaje za duga razdoblja držanja, pomoglo da se štednja kućanstava usmjeri u financiranje inovacija.

(27) U Luksemburgu je ograničena pokrivenost dopunskim mirovinskim osiguranjem. Pristup programima dopunskog strukovnog mirovinskog osiguranja u velikoj mjeri ovisi o inicijativi poslodavaca, što može smanjiti pristup, posebno za zaposlenike manjih poduzeća. Osim toga, pravna i fiskalna nesigurnost mogu odvratiti prekograničnu radnu snagu od sudjelovanja u tim programima. Luksemburg istodobno ima vrlo razvijen financijski sektor koji može poduprijeti širi pristup sustavima dopunskog mirovinskog osiguranja, kao i odgovarajući pravni i regulatorni okvir. Veća dostupnost jednostavnih, prenosivih i troškovno transparentnih dopunskih mirovinskih programa, npr. uvođenjem automatskog upisa, omogućila bi šire sudjelovanje u dugoročnoj štednji i doprinijela primjerenosti mirovina, posebno za radnike kojima poslodavac ne omogućuje pristup takvom programu.

(28) Luksemburg je predan poboljšanju regulatornog okruženja za sektor poslovnih usluga, ali i dalje postoje znatne regulatorne prepreke. Prema podacima OECD-a ([21]) i Europske komisije ([22]) regulatorna ograničenja i dalje su posebno visoka za odvjetnike, javne bilježnike, arhitekte, inženjere građevinarstva i računovođe. Prepreke tržišnom natjecanju mogu biti posljedica ograničenih mogućnosti pristupa nekim profesijama, raznih administrativnih obveza, postojanja obvezujućih tarifa ili zabrane svih oblika oglašavanja i marketinga ([23]). Smanjenjem zahtjeva ili povećanjem fleksibilnosti potaknulo bi se tržišno natjecanje u sektoru reguliranih profesija. U sektoru maloprodaje regulatorna ograničenja i dalje su nešto veća nego u usporedivim zemljama, iako su se od 2018. znatno smanjila. Osim toga, prepreke trgovini uslugama unutar Europskog gospodarskog prostora (EGP) među najvišima su u EU-u ([24]) i utječu na ključne sektore kao što su građevinarstvo i računovodstvo.

([21]) OECD, *Product Market Regulation indicators*, 2024.
([22]) Europska komisija, Komunikacija o ažuriranju preporuka za reformu regulative u području profesionalnih usluga, COM(2021) 385, 9.7.2021.
([23]) OECD, *OECD Economic Surveys: Luxembourg* | OECD, str. 106, travanj 2025.
([24]) Izračun službi Europske komisije na temelju podataka iz OECD-ove baze podataka STRI za EPG.

(29) Unatoč nedavnim znatnim smanjenjima emisija stakleničkih plinova iz cestovnog prometa zahvaljujući politikama kao što su Nacionalni plan mobilnosti do 2035. ([25]) i besplatni javni prijevoz, taj je sektor i dalje primarni izvor emisija stakleničkih plinova i u 2024. bio je odgovoran za 59 % ukupnih emisija sektora u Luksemburgu na koje se odnosi raspodjela tereta ([26]). Znatno doprinosi i emisijama drugih onečišćujućih tvari u zrak te je u 2023. na njega otpadalo 62 % emisija NO_x i 32 % emisija PM_{10} ([27]). Luksemburg je ostvario napredak u promicanju upotrebe električnih vozila, a daljnja dekarbonizacija prometa i ulaganja u infrastrukturu javnog prijevoza pomogli bi mu u smanjenju emisija u skladu s nacionalnim ciljem smanjenja emisija do 2030. i ciljnom vrijednošću za 2030. za Luksemburg iz Uredbe o raspodjeli tereta ([28]).

(30) Napori za smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima putem mjera energetske učinkovitosti u stambenim i nestambenim zgradama nisu bili dostatni. U razdoblju od 2019. do 2024. krajnja potrošnja energije u stambenom sektoru u Luksemburgu stagnirala je unatoč uštedama energije u kućanstvima. Uštede su uglavnom neutralizirane povećanjem broja i veličine stambenih objekata. Prošle je godine Luksemburg produljio trajanje programa „Klimabonus Wunnen” i nakon 2025. radi povećanja uštede energije u postojećim zgradama. Luksemburg se planira uskladiti s minimalnim standardima energetskih svojstava EU-a primjenom nacionalnih pragova radi poboljšanja uštede energije u nestambenim zgradama. Na industriju otpada relativno mali dio ukupnih emisija stakleničkih plinova u Luksemburgu i njezin se intenzitet emisija znatno smanjio, ali industrijske emisije stakleničkih plinova i dalje su usko povezane s potrošnjom energije. Dostupni su razni dobrovoljni programi, okviri potpore i nove tehnologije za dekarbonizaciju industrije, ali to još uvijek nije dovoljno s obzirom na opseg i brzinu potrebne transformacije.

(31) Operator prijenosnog sustava smatra da je potrebno modernizirati visokonaponsku mrežu da bi se zadovoljile potrebe prijenosa energije iz obnovljivih izvora te povećati njezin kapacitet u skladu s očekivanom potražnjom u skoroj budućnosti, uključujući prekograničnu međupovezanost. Kako bi ubrzao prelazak na energiju iz obnovljivih izvora, Luksemburg je 2025. donio 51 konkretnu mjeru, koje među ostalim uključuju ubrzavanje i pojednostavnjenje uvođenja energije iz obnovljivih izvora mjerama kao što su digitalizirani postupci izdavanja dozvola, optimizirano korištenje zemljišta i uključivanje građana. Potpuna i pravodobna provedba tih mjera ključna je da bi Luksemburg ostvario svoj cilj od 37 % energije iz obnovljivih izvora do 2030.

(32) Luksemburg se suočava s okolišnim izazovima povezanima s kvalitetom vode, degradacijom ekosustava i korištenja zemljišta, što utječe na okolišnu održivost i gospodarsku aktivnost. Vodni resursi su pod pritiskom zbog raznih čimbenika, među ostalim onečišćenja hranjivim tvarima i pesticidima, industrijskih emisija i fizičkih promjena vodnih tijela, koji utječu i na površinske i podzemne vode te ugrožavaju dostupnost i kvalitetu vode. Ekosustavi su pod sve većim pritiskom zbog onečišćenja, preuzimanja zemljišta i klimatskih promjena, a znatan dio gospodarske aktivnosti ovisi o uslugama ekosustava. Zdravlje šuma posljednjih se desetljeća pogoršalo, posebno zbog štete uzorkovane klimatskim promjenama kao posljedica suša nastalih od 2018. Time je smanjen kapacitet šuma za pružanje ključnih usluga kao što su skladištenje ugljika, regulacija vode i zaštita bioraznolikosti. Ti izazovi naglašavaju važnost poboljšanja kvalitete vode, daljnjeg promicanja održive poljoprivrede i jačanja gospodarenja šumama prilagođenog klimatskim promjenama. Iako je Luksemburg poduzeo korake za poboljšanje upravljanja vodama, promicanje održivijih praksi korištenja zemljišta i poljoprivrednih praksi te jačanje okvira politike za šume, i dalje postoje praznine, te se pritisci na ekosustave nastavljaju. Jačanjem upravljanja i koordinacije u svim područjima okolišne, klimatske i poljoprivredne politike i premošćivanjem investicijskog jaza poduprla bi se učinkovita provedba mjera usmjerenih na vode, korištenje zemljišta i prilagodbu klimatskim promjenama. Osim toga, ulaganjem u mjere kružnosti, posebno na početku lanca, doprinijelo bi se smanjenju pritisaka na okoliš i poduprla održivost i otpornost gospodarstva.

([25]) PNM 2035 – *Plan national de mobilité* – Luksemburška vlada.
([26]) Emisije obuhvaćene raspodjelom tereta za 2023. temelje se na približnim podacima iz inventara. Konačni podaci potvrdit će se 2027. nakon sveobuhvatnog preispitivanja.
([27]) EEA, *Air pollutant emissions data viewer (Gothenburg Protocol, Air Convention) 1990-2023*, 2026..
([28]) Provedbena odluka Komisije (EU) 2020/2126.

(33) S obzirom na presudnu ulogu ljudskog kapitala u povećanju konkurentnosti i strateške autonomije Unije, Vijeće je 2026. državama članicama preporučilo da poduzmu mjere za hitno prevladavanje strukturnih izazova povezanih s ljudskim kapitalom u području vještina, obrazovanja i osposobljavanja, koji koče konkurentnost. Preporuke za pojedinu zemlju upućene Luksemburgu 2026. mogu doprinijeti provedbi Preporuke Vijeća o ljudskom kapitalu u Uniji.

(34) U luksemburškom obrazovnom sustavu i dalje su prisutne nejednakosti u obrazovnim rezultatima, posebno među učenicima različite jezične pripadnosti. Višejezičnost nastave, koja je posebno zahtjevna za gotovo 70 % učenika koji kod kuće nisu izloženi luksemburškom jeziku, doprinosi trajnim razlikama u postignućima ([29]), a dodatno ih povećava socioekonomski položaj i rano usmjeravanje u različite obrazovne smjerove. U okviru nedavno donesene reforme, čija provedba počinje u rujnu 2027., uvodi se mogućnost izbora između njemačkog i francuskog jezika kao jezika pismenosti te se nastoji odgovoriti na te izazove i pritom smisleno povećati angažmana roditelja. Njezina učinkovitost u konačnici će ovisiti o tome koliko su škole sposobne prilagoditi nastavne metode kako bi se ispunile specifične potrebe tih učenika. U međuvremenu više stope ranog napuštanja školovanja i pripadnosti skupini NEET među učenicima u nepovoljnom položaju i učenicima migrantskog podrijetla te prekomjerna zastupljenost učenika iz viših socioekonomskih skupina u uspješnijim europskim javnim školama upućuju na sustavne nejednakosti. Budući da je u Luksemburgu razlika u uspješnosti povezana s obrazovanjem roditelja ([30]) među najvećima u EU-u, ciljana potpora učenicima iz različitih jezičnih sredina i učenicima u nepovoljnom položaju ključna je za osiguravanje jednakih mogućnosti i smanjenje nejednakosti.

(35) Luksemburg se i dalje suočava sa znatnim izazovima na tržištu rada povezanima s neusklađenošću ponuđenih i traženih vještina i sudjelovanjem na tržištu rada. Iako je razina gospodarskog razvoja Luksemburga općenito visoka, nezaposlenost se posljednjih godina povećala i premašila prosjek Unije. Povećala se i neusklađenost ponuđenih i traženih vještina, a makroekonomske neusklađenosti su 2024. dosegnule 26,8 %, što je znatno iznad prosjeka Europske unije i odražava znatne razlike u ishodima zapošljavanja ovisno o razini vještina. Na tržištu rada vlada velika potražnja za visokokvalificiranim radnicima, dok su izgledi za zapošljavanje niskokvalificiranih osoba i dalje ograničeni, što doprinosi nejednakostima i siromaštvu unatoč zaposlenju. Međutim, u 2025. zabilježene su niže razine siromaštva, vjerojatno zbog poboljšanja prikupljanja podataka o dohotku i životnim uvjetima, iako su prethodni podaci već pokazali smanjenje. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti sada je 18,2 % (EU: 20,8 %). Međutim, stope zaposlenosti i aktivnosti starijih radnika i dalje su najniže u Europskoj uniji, dugotrajna nezaposlenost koncentrirana je među radnicima u dobi od 45 i više godina, a sudjelovanje u obrazovanju odraslih i dalje je ograničeno, što ograničava sposobnost radnika da se prilagode promjenjivim potrebama za vještinama. Luksemburg je poduzeo mjere za poboljšanje izgleda za zapošljavanje i potporu usavršavanju i prekvalifikaciji, ali njihov je učinak i dalje fragmentiran; koordiniranim pristupom razvoju vještina i aktivnim politikama tržišta rada, uključujući promicanje strukovnog obrazovanja i osposobljavanja i jačanje cjeloživotnog učenja, poboljšala bi se zapošljivost, pridonijelo rješavanju problema neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina i poboljšali rezultati na tržištu rada. Odgovori na te izazove doprinijeli bi i podupiranju uzlazne socijalne konvergencije, u skladu s drugom fazom analize socijalne konvergencije u sklopu okvira za socijalnu konvergenciju, koju su provele službe Komisije ([31]).

([29]) Pregled ÉpStan: rezultati luksemburškog programa praćenja škola *Épreuves Standardisées*, http://dashboard.epstan.lu.
([30]) Studija ICILS, 2023.
([31]) SWD(2026) 122 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)*, 2026.

(36) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2026. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanja, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju provedbe Preporuke o ekonomskoj politici europodručja 2026. Kad je riječ o Luksemburgu, preporuka br. 1 doprinosi provedbi prve, druge, treće, pete i četrnaeste preporuke za europodručje, preporuka br. 2 doprinosi provedbi četvrte preporuke za europodručje, preporuka br. 3 doprinosi provedbi sedme, osme, devete i jedanaeste preporuke za europodručje, preporuka br. 4 doprinosi provedbi sedme preporuke za europodručje, a preporuka br. 5 doprinosi provedbi pete preporuke za europodručje,

PREPORUČUJE da Luksemburg u 2026. i 2027. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Poduzeti mjere za kontrolu neto rashoda kako bi se poštovale maksimalne stope rasta koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. s obzirom na značajno odstupanje u odnosu na preporučenu gornju granicu neto rashoda koje je Komisija zabilježila u 2025. i odstupanje koje je predvidjela za 2026. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i sigurnost te povećati pripravnost i pritom osigurati održivost duga i učinkovitost potrošnje te postupnu prilagodbu proračuna u skladu sa strukturno većom potrošnjom za obranu. Osigurati da mjere poduzete za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije budu privremene i usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava ili zadovoljavanje potreba energetski intenzivnih poduzeća, održavaju poticaje za uštedu energije i da je njihov fiskalni trošak u skladu s obvezama koje proizlaze iz fiskalnog okvira EU-a. Poduzeti mjere za osiguravanje dugoročne održivosti mirovinskog sustava, posebno ograničavanjem mogućnosti prijevremenog umirovljenja i povećanjem stope sudjelovanja i zaposlenosti starijih radnika. Povećati ponudu stambenih nekretnina, prije svega donošenjem sveobuhvatne politike korištenja zemljišta i reforme poreza na nekretnine, izvođenjem velikih lokalnih projekata na zemljištu u državnom vlasništvu i jačanjem koordinacije s urbanističkim planiranjem i prekograničnim javnim prijevozom. Ublažiti rizike povezane s tržištem stambenih nekretnina postupnim ukidanjem fiskalnih poticaja za zaduživanje i jačanjem makrobonitetnog okvira. Poduzeti daljnje mjere za učinkovito suzbijanje agresivnog poreznog planiranja, posebno osiguravanjem dostatnog oporezivanja isplata kamata i autorskih naknada u jurisdikcije s nultom i niskom poreznom stopom.

2. Osigurati kontinuitet reformi i ulaganja koji se provode u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Održati zamah u provedbi programâ kohezijske politike, na temelju, ovisno o slučaju, preraspodjele na strateške prioritete i fleksibilnosti dogovorenih u kontekstu preispitivanja okvira kohezijske politike u sredini programskog razdoblja.

3. Poticati ulaganja u inovacije i podupirati djelatnosti s visokim intenzitetom istraživanja i razvoja. Poticati konkurentnost promicanjem diversifikacije u financijskom sektoru, ubrzavanjem prihvaćanja naprednih digitalnih tehnologija u MSP-ovima te omogućivanjem širenja poslovanja i rasta produktivnosti. Osigurati dostatna financijska sredstva za inovacije, među ostalim povećanjem ulaganja kućanstava u vlasnički kapital i investicijske fondove, uz poboljšanje dostupnosti dopunskih mirovinskih programa. Ukloniti prepreke tržišnom natjecanju, među ostalim u pružanju usluga i reguliranim profesijama.

4. Nastaviti ulagati napore u održiv i učinkovit promet daljnjim promicanjem dekarbonizacije prometa i ulaganjem u infrastrukturu javnog prijevoza i povezanost na ruralnim područjima. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima ulaganjem u energetsku učinkovitost zgrada. Modernizirati visokonaponsku mrežu i povećati njezin kapacitet, poboljšati prekograničnu međupovezanost i olakšati postupke izdavanja dozvola za uvođenje energije iz obnovljivih izvora. Podupirati općine u uvođenju energije iz obnovljivih izvora. Poboljšati otpornost na klimatske promjene i otpornost vodoopskrbe, među ostalim održivim upravljanjem prirodnim resursima, snažnijim međusektorskim upravljanjem i mjerama kružnosti.

5. Poboljšati uspješnost školskog sustava i osigurati jednake mogućnosti prilagodbom nastave potrebama učenika u nepovoljnom položaju i učenika različite jezične pripadnosti. Poduzeti mjere za rješavanje problema neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina poboljšanjem cjeloživotnog učenja i aktivnih politika tržišta rada.

Sastavljeno u Bruxellesu 10. srpnja 2026.

Za Vijeće

Predsjednik

S. HARRIS