Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/3929

1.9.2026

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 10 juli 2026

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Luxemburg

(C/2026/3929)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad [1], en met name artikel 3, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2024/1263 bevat de doelstellingen van het kader voor economische governance, dat erop gericht is gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei, alsook veerkracht te bevorderen door middel van hervormingen en investeringen, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. In die verordening is bepaald dat de Raad en de Commissie in het kader van het Europees Semester multilateraal toezicht uitoefenen overeenkomstig de doelstellingen en vereisten van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het Europees Semester omvat met name de opstelling van en het toezicht op de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen.

(2) Op 25 november 2025 heeft de Commissie een advies over het ontwerpbegrotingsplan 2026 van Luxemburg goedgekeurd. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag 2026 goedgekeurd, waarin zij Luxemburg niet noemt als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig is. Ook heeft de Commissie een aanbeveling goedgekeurd voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, alsook voor een aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Europese Unie, en een voorstel gedaan voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2026, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone [2] aangenomen op 21 april 2026, en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en de aanbeveling over menselijk kapitaal op 9 maart 2026.

[1] Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

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

(3) Op 29 januari 2025 heeft de Commissie het kompas voor concurrentievermogen gepubliceerd, een strategisch kader dat de komende vijf jaar het mondiale concurrentievermogen van de Unie moet stimuleren. Daarin worden de drie transformatievereisten innovatie, decarbonisatie en concurrentievermogen, en veiligheid genoemd als kritieke pijlers voor duurzame economische groei. Sinds de bekendmaking ervan heeft het kompas voor concurrentievermogen gediend als uitgangspunt voor de werkzaamheden in het kader van het Europees Semester en zorgt het ervoor dat het economisch beleid van de lidstaten in overeenstemming is met de strategische doelstellingen van de EU, waarbij een uniforme aanpak van economische governance wordt opgezet ter bevordering van duurzame groei, innovatie en veerkracht in de Unie.

(4) In 2026 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid parallel verlopen met de slotfase van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ([3]). Herstel- en veerkrachtplannen zijn, samen met financiering in het kader van het cohesiebeleid, van essentieel belang gebleken voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van het Europees Semester, aangezien met de plannen alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de relevante landspecifieke aanbevelingen van de recente cycli zijn aangehaald, moesten worden aangepakt, en in de door het Europees cohesiebeleid gefinancierde programma's rekening moest worden gehouden met de landspecifieke aanbevelingen. Nu de herstel- en veerkrachtfaciliteit bijna ten einde loopt, blijft het van essentieel belang om de hervormingen en investeringen die in het kader daarvan worden ondersteund en uitgevoerd, vol te houden, met name die welke bijdragen tot de aanpak van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld, en erop voort te bouwen.

(5) Op 3 juni 2026 heeft de Commissie het landverslag 2026 voor Luxemburg bekendgemaakt. Daarin is de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2025 en is de balans opgemaakt van de uitvoering door Luxemburg van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse zijn in het landverslag de dringendste uitdagingen voor Luxemburg in kaart gebracht. Ook is daarin de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en vermindering van armoede en sociale uitsluiting, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

(6) Op 21 januari 2025 heeft de Raad, op basis van de beoordeling en de aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling aangenomen tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg ([4]). Het plan bestrijkt de periode van 2025 tot en met 2029, en stelt een budgettaire beperking vast in de vorm van een maximaal groeipercentage van de netto-uitgaven over vijf jaar. De Raad heeft de volgende maximale groeipercentages van de netto-uitgaven aanbevolen: 5,8 % in 2025, 4,7 % in 2026, 3,8 % in 2027, 5,4 % in 2028 en 4,7 % in 2029; deze stemmen overeen met de maximale cumulatieve groeipercentages die zijn berekend op basis van referentiejaar 2023, namelijk 14,2 % in 2025, 19,6 % in 2026, 24,1 % in 2027, 30,8 % in 2028 en 36,9 % in 2029.

(7) De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan vormen een existentiële uitdaging voor de Europese Unie. De Commissie heeft de lidstaten uitgenodigd te verzoeken om een gecoördineerde activering van de nationale ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om tot een snelle en aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven te komen ([5]), en dit voorstel is door de Europese Raad van 6 maart 2025 positief ontvangen. De lidstaten kunnen nog tot 2028 om activering van de nationale ontsnappingsclausule verzoeken indien zij voldoen aan de criteria van artikel 26 van Verordening (EU) 2024/1263.

([3]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot vaststelling van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg (PB C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Mededeling van de Commissie, "Hogere defensie-uitgaven opvangen binnen het stabiliteits- en groeipact", Brussel, 19 maart 2025, C (2025) 2000 final.

(8) Op 29 april 2026 heeft Luxemburg zijn jaarlijkse voortgangsverslag 2026 ([6]) ingediend over de naleving van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en de uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester. Het jaarlijkse voortgangsverslag weerspiegelt ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Luxemburg over de vooruitgang bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241.

(9) De groei van het reële bbp in 2025 bedroeg 0,6 % en de GICP-inflatie 2,5 %. Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie zal het reële bbp in 2026 groeien met 1,6 % en in 2027 met 2,0 %, bij een GICP-inflatie van 2,7 % in 2026 en 1,8 % in 2027.

(10) Volgens gegevens van Eurostat ([7]) is het overheidssaldo van Luxemburg omgeslagen van een overschot van 0,9 % van het bbp in 2024 naar een tekort van 2,0 % van het bbp in 2025. De verslechtering van het overheidssaldo in 2025 is voornamelijk het gevolg van de bescheiden toename van de inkomsten, wat deels kan worden verklaard door het effect van maatregelen ter bescherming van de koopkracht en het concurrentievermogen, alsook van dynamische uitgaven, wat deels kan worden verklaard door aanhoudende investeringen. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie uitgegaan van een tekort van 1,2 % van het bbp in 2026 en 1,5 % van het bbp in 2027.

(11) Uitgaande van de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers ([8]), die zowel op nationaal niveau als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2025 expansief, met 1,7 % van het bbp. Naar verwachting zal de begrotingskoers in 2026 contractief zijn, ad 0,4 % van het bbp, en in 2027 expansief, ad 0,9 % van het bbp.

(12) Volgens gegevens van Eurostat ([9]) is de overheidsschuld van Luxemburg gestegen van 26,3 % van het bbp eind 2024 tot 26,5 % van het bbp eind 2025. Op basis van de op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie bekende beleidsmaatregelen wordt er in die prognoses van uitgegaan dat de schuldquote zal stijgen tot 29,2 % eind 2026 en verder tot 30,2 % eind 2027.

(13) Volgens gegevens van Eurostat ([10]) bedroegen de totale defensie-uitgaven van de overheid in Luxemburg in 2025 1,0 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie stijgen deze in 2026 tot 1,2 % van het bbp ([11]).

(14) De Unie wordt nog steeds geconfronteerd met risico's op verstoringen van de energievoorziening en hoge prijsvolatiliteit, die worden verergerd door geopolitieke spanningen met gevolgen voor de mondiale olie- en gasmarkten. Uit de ervaring met de energiecrisis van 2022-2023 is gebleken dat brede en niet-gerichte maatregelen hoge begrotingskosten met zich meebrengen en in sociaal en economisch opzicht inefficiënt zijn. Sinds het uitbreken van de oorlog in het Midden-Oosten in februari 2026 had Luxemburg op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie geen nieuwe budgettaire beleidsmaatregelen vastgesteld om de gevolgen van de hoge energieprijzen voor huishoudens en bedrijven te verzachten ([12]).

([6]) De jaarlijkse voortgangsverslagen 2026 zijn beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([7]) Euro-indicatoren van Eurostat, 22 april 2026.

([8]) De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Op basis daarvan wordt de economische impuls beoordeeld die uitgaat van het begrotingsbeleid – zowel het op nationaal niveau gefinancierde beleid als het beleid dat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend), inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

([9]) Euro-indicatoren van Eurostat, 22 april 2026.

([10]) Eurostat, overheidsuitgaven door classificatie van overheidsfuncties (COFOG).

([11]) De NAVO-definitie van defensie-uitgaven verschilt van de COFOG-definitie van defensie-uitgaven. Bovendien kunnen er verschillen optreden als gevolg van het moment waarop de uitgaven worden geboekt, met name in het geval van militaire uitrusting, aangezien de NAVO-rapportage niet verloopt volgens de nationale boekhoudregels voor het moment van boeking.

([12]) Het "Resilienzpak" is op 8 juni 2026 gezamenlijk ondertekend door de regering en de sociale partners.

(15) Volgens de berekeningen van de Commissie stegen de netto-uitgaven van Luxemburg met 8,7 % in 2025 en met 15,7 % cumulatief in 2024 en 2025. De groei van de netto-uitgaven in 2025 ligt boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van 1,3 % van het bbp op jaarbasis. Wanneer 2024 en 2025 samen worden beschouwd, komt ook het cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven uit boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van net iets meer dan 0,6 % van het bbp.

(16) Volgens de berekeningen van de Commissie zullen de netto-uitgaven van Luxemburg met 3,5 % stijgen in 2026 en met 19,7 % cumulatief in 2024, 2025 en 2026. De verwachte groei van de netto-uitgaven in 2026 ligt onder het aanbevolen maximale groeipercentage. Wanneer 2024, 2025 en 2026 samen worden beschouwd, daalt de verwachte cumulatieve afwijking van de netto-uitgaven tot minder dan 0,1 % van het bbp.

(17) Het Luxemburgse pensioenstelsel staat voor uitdagingen op middellange en lange termijn, aangezien de houdbaarheid ervan naar verwachting in gevaar komt als gevolg van demografische trends. Volgens het Verslag over de vergrijzing 2024 zullen de pensioenuitgaven van Luxemburg in 2070 naar verwachting 17,5 % van het bbp bedragen, wat neerkomt op een stijging met 8,3 procentpunt van het bbp ten opzichte van 2022 en de hoogste stijging in de EU. In december 2025 heeft Luxemburg een pensioenhervorming goedgekeurd. De hervorming bestaat voornamelijk uit een verhoging van het bijdragepercentage van 1,5 procentpunt naar 25,5 %, beperkte maatregelen voor het verlengen van loopbanen door belastingvoordelen te bieden, de invoering van het recht op een progressief pensioen, en de verlenging van de verplichte bijdrageperiode van de meeste vervroegd gepensioneerden ([13]). In het algemeen blijkt de hervorming niet te volstaan om de structurele problemen aan te pakken die van invloed zijn op de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn, noch om de lage participatiegraad van werknemers van 55-64 jaar aanzienlijk te verhogen. De vergrijzing van de bevolking, in combinatie met een verwachte tragere groei van de werkgelegenheid tot onder de jaarlijkse stijging van 2-3 % die nodig is om het stelsel in evenwicht te houden, zal naar verwachting leiden tot hogere pensioenuitgaven dan pensioenbijdragen in het pensioenstelsel in 2029 en tot een uitputting van de reserves in 2048. De pensioenuitkeringen zijn hoog, met een brutovervangingsratio van 75 % in 2022 ([14]), terwijl de pensioenperiode het langst is in de EU (25,2 jaar voor Luxemburg tegenover een EU-gemiddelde van 21,3 jaar in 2022) ([15]). In Luxemburg werd in 2025 de laagste participatiegraad van werknemers in de leeftijdsgroep 55-64 jaar geregistreerd in de EU (51,9 % tegenover 69,5 % in de EU) ([16]). Hoewel de wettelijke pensioenleeftijd 65 jaar bedraagt, is het mogelijk vanaf 57 jaar met vervroegd pensioen te gaan, wat een van de laagste effectieve pensioenleeftijden vormt in de EU. Maatregelen om langere loopbanen en een hogere participatiegraad te stimuleren bij werknemers van 55-64 jaar, zouden de houdbaarheid van de pensioenen en de economische groei helpen ondersteunen.

(18) Luxemburg kampt met een ernstig woningtekort, aangezien de betaalbaarheid van woningen de afgelopen tien jaar aanzienlijk is verslechterd als gevolg van sterk stijgende vastgoedprijzen. Na een verdubbeling in tien jaar tijd, was er na de piek in 2022 sprake van een prijscorrectie, waarbij de prijzen in twee jaar tijd met meer dan 15 % daalden. De daling kwam op gang door de sterke stijging van de rentetarieven, die negatieve gevolgen had voor de leencapaciteit. Desondanks zijn de prijzen sindsdien weer beginnen stijgen en lagen de huizenprijzen in 2025 in nominale termen 60 % hoger dan tien jaar geleden in Luxemburg, terwijl het gemiddelde loon in dezelfde periode met slechts 40 % steeg. Luxemburg heeft de duurste woningmarkt van de EU. De hoge huizenprijzen zijn het gevolg van een onevenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod, die het gevolg is van de bevolkingsgroei en nog wordt versterkt door een belastingkader dat de vraag ondersteunt en het vasthouden van grond aanmoedigt, en door concentratie van grondeigendom. De mobilisering van grond en de belastinghervorming zijn nog steeds niet uitgevoerd en de gewijzigde wetten bieden meer mogelijkheden voor belastingvrijstellingen. Ambitieuze hervormingen, zoals maatregelen om meer grond vrij te maken voor ontwikkeling en grote districtsprojecten uit te voeren op grond die in handen is van de overheid, zouden het woningaanbod helpen vergroten, onder meer door betaalbare huisvesting aan te bieden. Aan de vraagzijde zou de geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek bovendien helpen om de huizenprijzen te beteugelen. Het macroprudentiële kader versterken om systeemrisico's in verband met de hoge schuldenlast van huishoudens en het aanzienlijke aandeel hypotheken met variabele rentevoet te verminderen.

([13]) Wet van 19 december 2025 (pensioenhervorming) en wet van 19 december 2025 (belastingvoordelen).
([14]) OESO,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) Luxemburg kampt met grote verkeersproblemen als gevolg van het drukke grensoverschrijdende forensenverkeer en de grote afhankelijkheid van auto's, waaronder bedrijfswagens. Deze situatie wordt nog nijpender door het ontoereikende woningaanbod, waardoor werknemers verder van hun werkplek gaan wonen ([17]). Deze situatie leidt tot verkeersopstoppingen, met gevolgen voor de milieuduurzaamheid. Luxemburg heeft weliswaar vooruitgang geboekt met de verbetering van het openbaar vervoer, maar er is een gecoördineerde, grensoverschrijdende strategie nodig om aan de behoeften van de pendelende beroepsbevolking tegemoet te komen. Dit omvat het verbeteren van de connectiviteit, het integreren van spoorweginfrastructuur met die van buurlanden, het integreren van ticketsystemen en het verbeteren van de verbindingen voor de laatste kilometer.

(20) Luxemburg blijft blootgesteld aan risico's inzake agressieve fiscale planning die verband houden met zijn rol als belangrijke financiële hub die een aantal multinationale groepen en grote grensoverschrijdende investeringen herbergt. Luxemburg heeft relevante wetgeving van de Europese Unie omgezet, waaronder Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad ([18]) (de "pijler 2-richtlijn"), alsook aanvullende maatregelen genomen op nationaal niveau, terwijl de reikwijdte van pijler 2 beperkt is tot grote entiteiten met een jaaropbrengst van ten minste 750 miljoen EUR. Meer in het bijzonder heeft Luxemburg een regel inzake niet-aftrekbaarheid van rente- en royaltybetalingen ingevoerd. De reikwijdte van deze maatregel, die van toepassing is op rechtsgebieden die zijn opgenomen op de voor belastingdoeleinden ontwikkelde lijst van rechtsgebieden in derde landen van de Europese Unie, is echter beperkt.

(21) De systematische, daadwerkelijke en tijdige betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere relevante belanghebbenden blijft van essentieel belang om te zorgen voor een breed gevoelde verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van de financieringsinstrumenten van de Unie, ook in de context van het Europees Semester.

(22) In Luxemburg ligt het uitvoeringstempo voor de cohesiebeleidsprogramma's, die steun omvatten uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), boven het gemiddelde tempo op EU-niveau, zowel bij de projectselectie als bij betalingen. Het is belangrijk om het huidige momentum vast te houden en tegelijkertijd het effect van de investeringen in de praktijk te maximaliseren. Luxemburg onderneemt al actie in het kader van zijn cohesiebeleidsprogramma's om het concurrentievermogen en de groei te stimuleren. Niettemin is het mogelijk dat de uitvoering op sommige gebieden verder moet worden versterkt, waaronder gebieden die verband houden met digitalisering en energie-infrastructuur in het kader van het JTF.

(23) Luxemburg staat voor verschillende uitdagingen in verband met innovatie en concurrentievermogen, de energietransitie en het milieu, gelijkheid op scholen, opwaartse sociale convergentie en de ontwikkeling van menselijk kapitaal.

(24) Ondanks de sterke wetenschappelijke basis en het internationaal sterk verbonden onderzoeksnetwerk blijven bedrijfsinnovatie en de opschalingsmogelijkheden van lokale innovatieve start-ups en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) beperkt. Het potentieel van Luxemburg voor de invoering van nieuwe technologieën en digitalisering wordt nog steeds onvoldoende benut: Luxemburg presteert onder het EU-gemiddelde wat het basisniveau van digitale intensiteit van kmo's betreft ([19]), terwijl een groot deel van de investeringen in innovatieve technologie plaatsvindt binnen multinationale groepen, waardoor de diversificatie en het concurrentievermogen van de economie onder druk staat. Daarnaast vertoont de O&O-intensiteit van bedrijven in het land de afgelopen twee decennia een neerwaartse trend, namelijk tot 0,45 % van het bbp in 2024, ver onder het EU-gemiddelde van 1,49 %. Hoewel dit deels kan worden verklaard door de dienstengerichte economie van Luxemburg, zijn de O&O-uitgaven van het bedrijfsleven in tal van sectoren aanzienlijk lager dan in de best presterende landen ([20]). Bovendien wordt de kwaliteit van de onderzoeksresultaten niet ten volle benut, aangezien de banden tussen wetenschap en bedrijfsleven zwak blijven.

([17]) Statec, 2025, *P2021 N°18 - La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie [2022] (PB L 328 van 22.12.2022, blz. 1).
([19]) Eurostat, (isoc_e_dii) and Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking, Ministère de l'Economie, 2023.
([20]) OESO, OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025.

(25) De Luxemburgse economie blijft zeer concurrerend, met name via haar grote internationale financiële sector. Toch blijft ze blootgesteld aan structurele druk als gevolg van een dalende productiviteit. Tussen 2015 en 2025 daalde de totale factorproductiviteit met ongeveer 4 %, terwijl voor het EU-aggregaat een stijging van ongeveer 6 % werd geregistreerd. De belangrijkste oorzaak van deze daling was de financiële sector, waar de bruto toegevoegde waarde per gewerkt uur in dezelfde periode met ongeveer 11,6 % daalde. Toenemende internationale concurrentie, veranderende regelgevingsvereisten van de Europese Unie, beperkingen op de arbeidsmarkt en het feit dat de diversificatie naar activiteiten met een hogere toegevoegde waarde zetten de veerkracht en het concurrentievermogen van de economie op lange termijn onder druk. In dat verband moet Luxemburg meer inspanningen leveren om de financiële sector verder te diversifiëren door de voorwaarden voor innovatie en de invoering van nieuwe technologieën, met inbegrip van in eigen land ontwikkelde technologieën, te verbeteren. Het versterken van de concurrentie en de markttoegang in relevante zakelijke en professionele diensten, zorgen voor een betere verspreiding van innovatie, en het verder verbeteren van de randvoorwaarden voor het ondernemingsklimaat zouden productiviteitswinsten opleveren.

(26) In Luxemburg zijn omvangrijke spaargelden van huishoudens aanwezig, alsook een sterk ontwikkeld ecosysteem van beleggingsfondsen. Er is echter slechts in beperkte mate sprake van binnenlandse overdracht van langetermijnrisicokapitaal naar innovatieactiviteiten, wat een negatieve invloed blijft uitoefenen op de diversificatie van de economie en op de verspreiding van productiviteitswinsten. Hoewel Luxemburg delen van zijn architectuur voor innovatiefinanciering heeft versterkt, met inbegrip van instrumenten voor overheidssteun en belastingprikkels voor investeringen in start-ups, blijkt uit de beschikbare gegevens dat in het bijzonder financieringskrapte blijft bestaan bij de latere ontwikkelingsfasen, de groei en de schaalvergroting, en dat de bestaande instrumenten de spaargelden van huishoudens onvoldoende naar innovatieve binnenlandse bedrijven kanaliseren. In dat verband kan het bevorderen van een grotere deelname van huishoudens aan gediversifieerde aandelen- en langetermijnbeleggingsfondsen, met passende waarborgen ter bescherming van de consument en met stimulansen voor lange aanhoudingsperioden, helpen om spaargelden van huishoudens naar de financiering van innovatie te kanaliseren.

(27) De dekking van aanvullende pensioenen blijft beperkt in Luxemburg. De toegang tot aanvullende bedrijfspensioenregelingen hangt grotendeels af van het initiatief van de werkgever, wat de toegang ertoe kan beperken, met name voor werknemers van kleinere bedrijven. Bovendien kan rechts- en fiscale onzekerheid de deelname van grenswerkers ook in de weg staan. Tegelijkertijd beschikt Luxemburg over een sterk ontwikkelde financiële sector om bredere toegang tot aanvullende pensioenregelingen en een passend wet- en regelgevingskader te ondersteunen. Het verbeteren van de beschikbaarheid van eenvoudige, meeneembare en kostentransparante aanvullende pensioenregelingen, bijvoorbeeld door invoering van automatische aansluiting, kan helpen om de deelname aan langetermijnsparen te verruimen en de toereikendheid van pensioenen te ondersteunen, met name voor werknemers die geen toegang hebben tot een door hun werkgever aangeboden regeling.

(28) Luxemburg heeft zich ertoe verbonden het regelgevingsklimaat voor de sector zakelijke diensten te verbeteren; toch blijven er aanzienlijke wetgevingsbelemmeringen bestaan. Volgens de OESO ([21]) en de Europese Commissie ([22]) zijn wettelijke beperkingen nog steeds bijzonder streng voor advocaten, notarissen, architecten, civiel ingenieurs en accountants. Belemmeringen voor de mededinging kunnen worden veroorzaakt door beperkte toelatingsmogelijkheden tot bepaalde beroepen, verschillende administratieve verplichtingen, verplichte tarieven of een verbod op elke vorm van reclame en marketing ([23]). Door de vereisten te verminderen of de flexibiliteit te vergroten, kan de concurrentie in de sector van gereglementeerde beroepen worden gestimuleerd. In de detailhandel zijn er nog steeds iets meer wetgevingsbeperkingen dan in vergelijkbare landen, hoewel deze sinds 2018 aanzienlijk zijn afgenomen. Daarnaast behoren de belemmeringen voor de handel in diensten binnen de Europese Economische Ruimte (EER) in Luxemburg tot de hoogste in de EU ([24]), wat gevolgen heeft voor belangrijke sectoren zoals de bouw- en de boekhoudsector.

([21]) OESO, Product Market Regulation indicators, 2024.
([22]) Europese Commissie, Mededeling betreffende het actualiseren van de aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening (COM(2021) 385 final, 9.7.2021).
([23]) OESO, OECD Economic Surveys:Luxembourg OECD, blz. 106, april 2025.
([24]) Berekening van het personeel van de Europese Commissie op basis van de OESO-databank inzake indices voor de restrictiviteit van de handel in diensten (STRI) binnen de EER.

(29) Ondanks de recente forse vermindering van de broeikasgasemissies van het wegvervoer dankzij maatregelen als het nationale mobiliteitsplan 2035 ([25]) en gratis openbaar vervoer, blijft de wegvervoerssector de belangrijkste bron van broeikasgasemissies, in 2024 goed voor 59 % van de totale emissies in de sectoren waar Luxemburg de inspanningen verdeelt ([26]). De sector draagt ook aanzienlijk bij tot de emissies van andere luchtverontreinigende stoffen, en was met name goed voor 62 % van de NO_x-emissies en 32 % van de PM_{10}-emissies in 2023 ([27]). Hoewel Luxemburg vooruitgang heeft geboekt bij de bevordering van elektrische voertuigen, zouden de verdere decarbonisatie maken van het vervoer en investeringen in infrastructuur voor openbaar vervoer bijdragen tot een vermindering van de emissies in overeenstemming met de nationale emissiereductiedoelstelling voor 2030 en het EU-streefcijfer van Luxemburg voor 2030, zoals vastgesteld in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen ([28]).

(30) Er is weinig vooruitgang geboekt bij de inspanningen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen door middel van energie-efficiëntiemaatregelen in woningen en bedrijfsgebouwen. Tussen 2019 en 2024 is het eindenergieverbruik van Luxemburg in de woningsector gestabiliseerd, ondanks de energiebesparingen van huishoudens. De besparingen werden voornamelijk tenietgedaan door het toegenomen aantal en de grotere omvang van woningen. Vorig jaar heeft Luxemburg de "Klimabonus Wunnen" -regeling verlengd tot na 2025, met de bedoeling de energiebesparingen in de bestaande bouwsector te vergroten. Luxemburg is van plan zich af te stemmen op de minimumnormen voor energieprestaties van de EU, op basis van nationaal vastgestelde drempels, om de energiebesparingen in bedrijfsgebouwen te verbeteren. Hoewel de industrie een relatief klein deel van de totale broeikasgasemissies in Luxemburg voor haar rekening neemt en haar emissie-intensiteit aanzienlijk heeft verminderd, blijven de industriële broeikasgasemissies nauw samenhangen met het energieverbruik. Hoewel er een brede waaier aan vrijwillige regelingen, ondersteuningskaders en opkomende technologieën bestaat voor de decarbonisatie van de industrie, beantwoorden zij nog niet volledig aan de omvang en het tempo die nodig zijn voor de transformatie.

(31) De transmissiesysteembeheerder is van mening dat het hoogspanningsnet moet worden gemoderniseerd om tegemoet te komen aan de transmissiebehoeften inzake hernieuwbare energie, en dat zijn capaciteit moet worden vergroot om in de nabije toekomst aan de verwachte vraag te kunnen voldoen, onder meer wat grensoverschrijdende verbindingen betreft. In 2025 is Luxemburg gestart met het bevorderen van de transitie naar hernieuwbare energie en het heeft daarbij 51 concrete maatregelen vastgesteld, waaronder de versnelling en vereenvoudiging van de uitrol van hernieuwbare energie via maatregelen zoals gedigitaliseerde vergunningsprocedures, geoptimaliseerd landgebruik of betrokkenheid van burgers. De volledige en tijdige uitvoering van die maatregelen is essentieel opdat Luxemburg zijn streefcijfer van 37 % hernieuwbare energie in zijn energiemix tegen 2030 zou halen.

(32) Luxemburg staat voor milieu-uitdagingen die verband houden met de waterkwaliteit, de aantasting van ecosystemen en landgebruik, wat gevolgen heeft voor de ecologische duurzaamheid en de economische activiteiten. Watervoorraden staan onder druk door een combinatie van factoren, waaronder verontreiniging door nutriënten en pesticiden, industriële emissies en de fysieke verandering van waterlichamen, die gevolgen hebben voor zowel het oppervlaktewater als het grondwater en risico's met zich meebrengen voor de beschikbaarheid en de kwaliteit van het water. Ecosystemen staan steeds meer onder druk als gevolg van verontreiniging, ruimtebeslag en klimaatverandering, terwijl een aanzienlijk deel van de economische activiteiten afhankelijk is van ecosysteemdiensten. De gezondheid van bossen is de afgelopen decennia achteruitgegaan, met name als gevolg van klimaatgerelateerde schade die sinds 2018 door meerdere droogten is veroorzaakt. Daardoor hebben bossen minder capaciteit om essentiële diensten te leveren, zoals koolstofopslag, waterregulering en bescherming van de biodiversiteit. Deze uitdagingen onderstrepen hoe belangrijk het is de waterkwaliteit te verbeteren, duurzame landbouw verder te bevorderen en aan het klimaat aangepast bosbeheer te versterken. Hoewel Luxemburg maatregelen heeft genomen om het waterbeheer te verbeteren, duurzamere land- en landbouwpraktijken te bevorderen en het beleidskader voor bossen te versterken, blijven er lacunes bestaan en houdt de druk op ecosystemen aan. Door de governance en coördinatie op alle gebieden van het milieu-, klimaat- en landbouwbeleid te versterken en investeringstekorten aan te pakken, kan de doeltreffende uitvoering van maatregelen die gericht zijn op water, landgebruik en aanpassing aan de klimaatverandering worden ondersteund. Daarnaast zouden investeringen in circulariteitsmaatregelen, met name upstream, helpen om de druk op het milieu te verminderen en een duurzamere en veerkrachtigere economie te ondersteunen.

([25]) PNM 2035 - Plan national de mobilité - Le gouvernement luxembourgeois.
([26]) De emissies voor de verdeling van de inspanningen voor 2023 zijn gebaseerd op geschatte inventarisgegevens. De definitieve gegevens zullen in 2027 worden bevestigd na een uitgebreide evaluatie.
([27]) EEA, Gegevensoverzicht emissies van luchtverontreinigende stoffen (Protocol van Göteborg, LRTAP-verdrag) 1990- 2023, 2026.
([28]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/2126 van de Commissie.

(33) In het licht van de cruciale rol van menselijk kapitaal bij het versterken van het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de Unie heeft de Raad de lidstaten in 2026 aanbevolen dringend actie te ondernemen om iets te doen aan de structurele uitdagingen in verband met menselijk kapitaal op het vlak van vaardigheden, onderwijs en opleiding, die het concurrentievermogen belemmeren. De tot Luxemburg gerichte landspecifieke aanbevelingen 2026 kunnen bijdragen tot de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Unie.

(34) In het Luxemburgse onderwijsstelsel blijven verschillen in onderwijsprestaties bestaan, met name onder leerlingen met diverse taalachtergronden. Het meertalige karakter van het onderwijs, dat een bijzondere uitdaging vormt voor bijna 70 % van de leerlingen die thuis niet met het Luxemburgs in contact komen, zorgt mee voor de bestendiging van prestatiekloven ([29]), die verder worden versterkt door sociaal-economische achtergrond en vroegtijdige uitsplitsing in verschillende onderwijstrajecten. Bij een recent goedgekeurde hervorming, waarvan de uitvoering in september 2027 van start gaat, wordt de mogelijkheid ingevoerd om een keuze te maken tussen Duits en Frans als taal en wordt beoogd deze uitdagingen aan te pakken, terwijl de betrokkenheid van ouders op zinvolle wijze wordt vergroot. De doeltreffendheid ervan zal uiteindelijk afhangen van de mate waarin scholen in staat zijn om onderwijsmethoden af te stemmen op de specifieke behoeften van deze leerlingen. Tegelijkertijd wijzen hogere percentages voortijdige schoolverlaters en NEET's onder kansarme en niet-autochtone leerlingen, in combinatie met de oververtegenwoordiging van hogere sociaal-economische groepen in beter presterende Europese openbare scholen, op systemische ongelijkheden. Aangezien Luxemburg een van de grootste prestatiekloven in de EU vertoont die verband houdt met de opleiding van de ouders ([30]), is gerichte steun voor taalkundig diverse en kansarme leerlingen van essentieel belang om gelijke kansen te waarborgen en ongelijkheden te verminderen.

(35) Luxemburg staat nog steeds voor aanzienlijke uitdagingen op de arbeidsmarkt in verband met discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden, en arbeidsmarktparticipatie. Ondanks het algemeen hoge niveau van economische ontwikkeling in Luxemburg is de werkloosheid er de afgelopen jaren gestegen en ligt die boven het gemiddelde in de Unie. De discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden zijn ook toegenomen, waarbij de macro-economische discrepanties in 2024 opliepen tot 26,8 %, wat aanzienlijk boven het gemiddelde van de Europese Unie ligt en wijst op aanzienlijke verschillen in werkgelegenheidsresultaten tussen de vaardigheidsniveaus. De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een grote vraag naar hoogopgeleide werknemers, terwijl de vooruitzichten op werkgelegenheidsgebied beperkter blijven voor laaggeschoolden, wat ongelijkheden en armoede onder werkenden in de hand werkt. In 2025 waren de armoedecijfers echter lager, waarschijnlijk als gevolg van verbeteringen bij de inzameling van gegevens over inkomen en levensomstandigheden, hoewel uit eerdere gegevens bleek dat de cijfers reeds afnamen. Het percentage van de bevolking dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, bedraagt momenteel 18,2 % (EU: 20,8 %). Tegelijkertijd is de werkgelegenheids- en participatiegraad van oudere werknemers de laagste in de Europese Unie, waarbij de langdurige werkloosheid geconcentreerd is bij werknemers van 45 jaar en ouder, en blijft de deelname aan volwassenenonderwijs beperkt, waardoor werknemers minder goed in staat zijn zich aan te passen aan de veranderende behoeften aan vaardigheden. Hoewel Luxemburg maatregelen heeft genomen om de werkgelegenheidsvooruitzichten te verbeteren en bij- en omscholing te ondersteunen, is het effect ervan versnipperd; een meer gecoördineerde benadering van vaardigheidsontwikkeling en een actief arbeidsmarktbeleid, met inbegrip van het bevorderen van beroepsonderwijs en -opleiding en het versterken van een leven lang leren, zou de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt ondersteunen, discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden aanpakken en de arbeidsmarktprestaties verbeteren. Het aanpakken van deze uitdagingen zou ook bijdragen tot de ondersteuning van opwaartse sociale convergentie, in overeenstemming met de tweede landenanalyse van de diensten van de Commissie van het kader voor sociale convergentie ([31]).

([29]) ÉpStan-dashboard: Resultaten van het Luxemburgse programma voor toezicht op scholen "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) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2026 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling van 2026 over het economisch beleid van de eurozone. Voor Luxemburg draagt aanbeveling 1 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede, derde en vijfde aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 2 tot de uitvoering van de vierde aanbeveling over de eurozone, aanbevelingen 3 tot de uitvoering van de zevende, achtste, negende en elfde aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 4 tot de uitvoering van de zevende aanbeveling over de eurozone, en aanbeveling 5 tot de uitvoering van de vijfde aanbeveling over de eurozone,

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2026 en 2027 de volgende acties onderneemt:

1. Maatregelen nemen om de netto-uitgaven onder controle te houden zodat deze in overeenstemming zijn met de door de Raad op 21 januari 2025 aanbevolen maximale groeipercentages, gezien de in 2025 geconstateerde en door de Commissie voor 2026 verwachte materiële afwijking van het aanbevolen maximum voor de netto-uitgaven. De algehele uitgaven en gereedheid op het gebied van defensie en veiligheid verhogen, en tegelijkertijd de schuldhoudbaarheid waarborgen en zorgen voor een efficiënte besteding van de uitgaven en een geleidelijke aanpassing van de begroting om structureel hogere defensie-uitgaven te kunnen financieren. Ervoor zorgen dat maatregelen die worden genomen om de gevolgen van de stijgende energieprijzen te verzachten, tijdelijk zijn, dat ze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens of op de behoeften van energie-intensieve bedrijven, dat ze stimulansen voor energiebesparing in stand houden en dat de begrotingskosten van die maatregelen verenigbaar zijn met de toezeggingen binnen het begrotingskader van de EU. De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn aanpakken, in het bijzonder door mogelijkheden voor vervroegde uittreding te beperken en door de participatie- en werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers te verhogen. Het woningaanbod vergroten, met name door een alomvattend beleid voor ruimtelijke ordening en een hervorming van de onroerendgoedbelasting in te voeren, grootschalige districtsprojecten te ontwikkelen op grond die eigendom is van de overheid en de coördinatie met stedelijke planning en grensoverschrijdend openbaar vervoer te versterken. De risico's in verband met de woningmarkt beperken door fiscale prikkels om te lenen geleidelijk af te schaffen en door het macroprudentiële kader te versterken. Meer actie ondernemen om agressieve fiscale planning doeltreffend aan te pakken, met name door toereikende belastingheffing op uitgaande betalingen van interesten en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties.

2. Zorgen voor continuïteit van de hervormingen en investeringen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden uitgevoerd. De uitvoeringsdynamiek voor de cohesiebeleidsprogramma's vasthouden, in voorkomend geval voortbouwend op de heroriëntatie naar strategische prioriteiten en de flexibiliteit die zijn overeengekomen in de context van de tussentijdse evaluatie van het kader voor het cohesiebeleid.

3. Investeringen in innovatie bevorderen en O&O-intensieve activiteiten ondersteunen. Het concurrentievermogen stimuleren door diversificatie te bevorderen in de financiële sector, door de invoering van geavanceerde digitale technologieën door kmo's te versnellen, en door de opschaling en productiviteitsgroei van bedrijven mogelijk te maken. De financieringskloof op het gebied van innovatie aanpakken, onder meer door meer investeringen van huishoudens in aandelen- en beleggingsfondsen, naast een betere beschikbaarheid van aanvullende pensioenregelingen. Belemmeringen voor de mededinging wegnemen, bijvoorbeeld bij het verrichten van diensten en in gereglementeerde beroepen.

4. Inspanningen blijven leveren voor duurzaam en efficiënt vervoer door de decarbonisatie van het vervoer verder te bevorderen en te investeren in infrastructuur voor het openbaar vervoer en connectiviteit in landelijke gebieden. De algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door te investeren in energie-efficiëntie van gebouwen. Het hoogspanningsnet moderniseren en de capaciteit ervan vergroten, de grensoverschrijdende verbindingen verbeteren en de vergunningsprocedures voor de uitrol van hernieuwbare energie vereenvoudigen. Gemeenten ondersteunen bij de uitrol van hernieuwbare energie. De klimaat- en waterweerbaarheid verbeteren, onder meer door duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, sterkere sectoroverschrijdende governance en maatregelen op het gebied van circulariteit.

5. De prestaties van het schoolsysteem verbeteren en gelijke kansen op scholen waarborgen door het onderwijs aan te passen aan de behoeften van kansarme leerlingen en leerlingen met diverse taalachtergronden. Discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden aanpakken door een leven lang leren te bevorderen en actief arbeidsmarktbeleid te verbeteren.

Gedaan te Brussel, 10 juli 2026.

Voor de Raad

De voorzitter

S. HARRIS