C/2026/3929

1.9.2026

PRIPOROČILO SVETA

z dne 10. julija 2026

o ekonomski, socialni, strukturni in proračunski politiki ter politiki zaposlovanja Luksemburga

(C/2026/3929)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 ([1]) in zlasti člena 3(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2024/1263 določa cilje okvira ekonomskega upravljanja, s katerim se želi spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, z reformami in naložbami pa trajnostno in vključujočo rast in odpornost, ter preprečiti čezmerne javnofinančne primanjkljaje. Uredba določa, da Svet in Komisija izvajata večstranski nadzor v okviru evropskega semestra v skladu s cilji in zahtevami iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Evropski semester vključuje zlasti oblikovanje specifičnih priporočil za države in nadzor nad njihovim izvajanjem.

(2) Komisija je 25. novembra 2025 sprejela mnenje o osnutku proračunskega načrta Luksemburga za leto 2026. Istega dne je na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2026, v katerem Luksemburga ni opredelila kot ene od držav članic, za katero bi bil potreben poglobljeni pregled. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, priporočilo za priporočilo Sveta o človeškem kapitalu v Evropski uniji ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2026, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel Evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja ([2]) sprejel 21. aprila 2026, skupno poročilo o zaposlovanju in priporočilo o človeškem kapitalu pa 9. marca 2026.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

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

(3) Komisija je 29. januarja 2025 objavila kompas za konkurenčnost, tj. strateški okvir, katerega cilj je v naslednjih petih letih povečati svetovno konkurenčnost Unije. V njem so opredeljeni trije nujni elementi preobrazbe za trajnostno gospodarsko rast: inovacije, razogljičenje in konkurenčnost ter varnost. Kompas za konkurenčnost je od objave podlaga za delo v okviru evropskega semestra, s čimer zagotavlja, da so ekonomske politike držav članic skladne s strateškimi cilji EU, ter ustvarja enoten pristop k ekonomskemu upravljanju, ki spodbuja trajnostno rast, inovacije in odpornost po vsej Uniji.

(4) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2026 nadalje razvija skupaj z zaključno fazo izvajanja Mehanizma za okrevanje in odpornost ([3]). Načrti za okrevanje in odpornost so bili skupaj s financiranjem kohezijske politike bistveni za uresničevanje prednostnih nalog politike v okviru evropskega semestra, saj so morali učinkovito obravnavati vse ali pomemben del izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v nedavnih ciklih, programi, ki se financirajo iz evropske kohezijske politike, pa so morali upoštevati specifična priporočila za države. Ker se Mehanizem za okrevanje in odpornost bliža koncu svoje življenjske dobe, je še vedno bistveno, da se ohranijo in nadgradijo reforme in naložbe, ki se izvajajo z njegovo podporo, zlasti tiste, ki prispevajo k obravnavi izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih za države.

(5) Komisija je 3. junija 2026 objavila poročilo o državi za Luksemburg za leto 2026. V njem je ocenila napredek Luksemburga pri izvajanju specifičnih priporočil za državo za leto 2025 ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Luksemburgu. Na podlagi te analize so bili v poročilu o državi opredeljeni najbolj pereči izzivi, s katerimi se sooča Luksemburg. V njem je bil tudi ocenjen napredek Luksemburga pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, spretnosti ter zmanjševanja revščine in socialne izključenosti ter ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(6) Svet je 21. januarja 2025 na podlagi ocene in priporočila Komisije sprejel priporočilo, v katerem je potrdil nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Luksemburga ([4]). Načrt zajema obdobje od leta 2025 do leta 2029 in določa proračunsko omejitev v obliki najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov v petih letih. Svet je priporočil naslednje najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov: 5,8 % v letu 2025, 4,7 % v letu 2026, 3,8 % v letu 2027, 5,4 % v letu 2028 in 4,7 % v letu 2029, ki ustrezajo najvišjim kumulativnim stopnjam rasti, izračunanim glede na izhodiščno leto 2023, v višini 14,2 % v letu 2025, 19,6 % v letu 2026, 24,1 % v letu 2027, 30,8 % v letu 2028 in 36,9 % v letu 2029.

(7) Vojna agresija Rusije proti Ukrajini in njene posledice pomenijo eksistencialni izziv za Evropsko unijo. Komisija je države članice pozvala, naj zaprosijo za usklajeno aktivacijo nacionalne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, da bi podprla prizadevanja EU za hitro in znatno povečanje obrambnih odhodkov ([5]), Evropski svet pa je ta predlog pozdravil 6. marca 2025. Države članice lahko še vedno zahtevajo aktivacijo nacionalne odstopne klavzule kadar koli do leta 2028, če izpolnjujejo merila iz člena 26 Uredbe (EU) 2024/1263.

([3]) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025 o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Luksemburga (UL C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Sporočilo Komisije Upoštevanje večjih obrambnih izdatkov v okviru Pakta za stabilnost in rast (Bruselj, C(2025) 2000 final z dne 19. marca 2025).

(8) Luksemburg je 29. aprila 2026 predložil letno poročilo o napredku 2026 ([6]) v zvezi z upoštevanjem priporočenih najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov ter v zvezi z izvajanjem reform in naložb v odziv na glavne izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo v okviru evropskega semestra. Letno poročilo o napredku odraža tudi polletno poročanje Luksemburga o napredku pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost v skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241.

(9) Rast realnega BDP je v letu 2025 znašala 0,6 %, inflacija po HICP pa 2,5 %. Glede na pomladansko napoved Komisije 2026 naj bi realni BDP v letu 2026 zrasel za 1,6 %, v letu 2027 pa za 2,0 %, inflacija po HICP pa naj bi znašala 2,7 % v letu 2026 in 1,8 % v letu 2027.

(10) Na podlagi podatkov Eurostata ([7]) se je saldo sektorja država v Luksemburgu s presežka v višini 0,9 % BDP v letu 2024 poslabšal na primanjkljaj v višini 2,0 % BDP v letu 2025. Poslabšanje salda sektorja država v letu 2025 je predvsem posledica zmerne rasti prihodkov, ki jo je mogoče delno pojasniti z učinkom ukrepov za zaščito kupne moči in konkurenčnosti, in dinamične rasti odhodkov, ki jo je mogoče delno pojasniti z vztrajnimi naložbami. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, je v pomladanski napovedi Komisije 2026 v letu 2026 predviden primanjkljaj v višini 1,2 % BDP, v letu 2027 pa 1,5 % BDP.

(11) Glede na ocene Komisije je bila fiskalna naravnanost ([8]), ki vključuje nacionalno financirane odhodke in odhodke, ki jih financira EU, v letu 2025 ekspanzivna in je znašala 1,7 % BDP. V letu 2026 naj bi bila restriktivna, in sicer v višini 0,4 % BDP, v letu 2027 pa ekspanzivna v višini 0,9 % BDP.

(12) Na podlagi podatkov, ki jih je zagotovil Eurostat ([9]), se je dolg sektorja država v Luksemburgu povečal s 26,3 % BDP konec leta 2024 na 26,5 % BDP konec leta 2025. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2026 predvideva, da se bo delež javnega dolga v BDP do konca leta 2026 povečal na 29,2 %, do konca leta 2027 pa še dodatno na 30,2 %.

(13) Po podatkih Eurostata ([10]) so skupni obrambni odhodki sektorja država v Luksemburgu v letu 2025 znašali 1,0 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije 2026 naj bi ti v letu 2026 znašali 1,2 % BDP ([11]).

(14) Unija se še naprej sooča s tveganji motenj v oskrbi z energijo in povečane nestanovitnosti cen, ki jih še zaostrujejo geopolitične napetosti, ki vplivajo na svetovne trge nafte in plina. Izkušnje iz energetske krize v obdobju 2022–2023 so pokazale, da splošni ukrepi, ki niso ciljno usmerjeni, povzročajo velike fiskalne stroške ter so socialno in gospodarsko neučinkoviti. Luksemburg od izbruha vojne na Bližnjem vzhodu februarja 2026 do presečnega datuma pomladanske napovedi Komisije 2026 ni sprejel novih ukrepov fiskalne politike, da bi ublažil učinek, ki ga imajo visoke cene energije na gospodinjstva in podjetja. ([12])

([6]) Letna poročila o napredku za leto 2026 so na voljo na: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=sl.

([7]) Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2026.

([8]) Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.

([9]) Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2026.

([10]) Eurostat, javnofinančni odhodki po klasifikaciji funkcij države (COFOG).

([11]) Natova opredelitev odhodkov za obrambo se razlikuje od opredelitve COFOG. Poleg tega bi lahko prišlo do razlik zaradi časa evidentiranja izdatkov, zlasti kar zadeva vojaško opremo, saj Nato pri poročanju ne upošteva pravil nacionalnih računov za čas evidentiranja.

([12]) Vlada in socialni partnerji so 8. junija 2026 sopodpisali „Resilienzpak“.

(15) Glede na izračune Komisije so očiščeni odhodki v Luksemburgu v letu 2025 zrasli za 8,7 %, v letih 2024 in 2025 pa kumulativno za 15,7 %. Rast očiščenih odhodkov v letu 2025 je nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti, kar na letni ravni pomeni odstopanje v višini 1,3 % BDP. Če se upoštevata leti 2024 in 2025 skupaj, je tudi kumulativna stopnja rasti očiščenih odhodkov nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti, kar pomeni odstopanje nekoliko nad 0,6 % BDP v kumulativnem smislu.

(16) Po izračunih Komisije naj bi se očiščeni odhodki v Luksemburgu povečali za 3,5 % v letu 2026 in kumulativno za 19,7 % v letih 2024, 2025 in 2026. Rast napovedanih očiščenih odhodkov v letu 2026 je pod priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Če se upoštevajo leta 2024, 2025 in 2026 skupaj, naj bi se kumulativno odstopanje očiščenih odhodkov zmanjšalo na manj kot 0,1 % BDP.

(17) Luksemburški pokojninski sistem se spopada s srednje- in dolgoročnimi izzivi, saj naj bi demografski trendi ogrozili njegovo vzdržnost. V skladu s poročilom o staranju prebivalstva iz leta 2024 naj bi odhodki za pokojnine leta 2070 dosegli 17,5 % BDP, tj. povečanje za 8,3 odstotne točke glede na leto 2022, kar je največ v EU. Luksemburg je decembra 2025 sprejel pokojninsko reformo. Reforma zajema predvsem zvišanje stopnje prispevka za 1,5 odstotne točke na 25,5 %, omejene ukrepe za spodbujanje podaljševanja delovne dobe z davčnimi ugodnostmi, uvedbo pravice do postopne pokojnine ter podaljšanje obveznega obdobja plačevanja prispevkov za večino oseb, ki se predčasno upokojijo ([13]). Na splošno se zdi, da reforma ne zadostuje za odpravo strukturnih težav, ki vplivajo na dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, niti verjetno ne bo znatno povečala nizke stopnje aktivnosti med delavci, starimi 55–64 let. Predvideva se, da bosta staranje prebivalstva in predvidena upočasnitev rasti zaposlovanja pod letno povečanje v višini 2–3 %, potrebno za ohranjanje ravnovesja sistema, leta 2029 povzročila, da bodo odhodki za pokojnine leta 2029 presegli prispevke v pokojninski sistem, leta 2048 pa izčrpanje njegovih rezerv. Pokojninski prejemki so visoki, saj je bruto nadomestitvena stopnja leta 2022 ([14]) znašala 75 %, medtem ko je obdobje, preživeto v pokoju, najdaljše v EU (25,2 leta za Luksemburg v primerjavi z 21,3 leta v povprečju EU leta 2022). ([15]) Luksemburg je leta 2025 zabeležil najnižjo stopnjo aktivnosti delavcev, starih 55–64 let, v EU (51,9 % v primerjavi z 69,5 % v EU) ([16]). Čeprav zakonsko določena upokojitvena starost znaša 65 let, je predčasna upokojitev mogoča od 57. leta starosti, zaradi česar je dejanska upokojitvena starost ena najnižjih v EU. Ukrepi za spodbujanje daljše delovne dobe in višjih stopenj aktivnosti med delavci, starimi 55–64 let, bi pripomogli k vzdržnosti pokojninskega sistema in gospodarski rasti.

(18) Luksemburg se sooča z resnim izzivom na stanovanjskem področju, saj se je cenovna dostopnost v zadnjem desetletju zaradi hitro rastočih cen nepremičnin občutno zmanjšala. Potem ko so se cene stanovanjskih nepremičnin v desetletju podvojile, so se po vrhuncu leta 2022 začele popravljati in so se v dveh letih znižale za več kot 15 %. To znižanje je bilo posledica močnega zvišanja obrestnih mer, ki je negativno vplivalo na kreditno sposobnost. Vendar so se cene od takrat znova začele zviševati, tako da so bile leta 2025 cene stanovanjskih nepremičnin v Luksemburgu nominalno za 60 % višje kot pred desetletjem, povprečna plača pa se je v istem obdobju povečala le za 40 %. Luksemburg ima najdražji trg stanovanjskih nepremičnin v EU. Visoke cene stanovanjskih nepremičnin so posledica neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem, ki ga spodbuja rast prebivalstva ter dodatno krepita davčni okvir, ki podpira povpraševanje in spodbuja kopičenje zemljišč, in koncentracija lastništva zemljišč. Reforma na področju mobilizacije zemljišč in davčna reforma še nista bili izvedeni, spremenjeni predlogi zakonov pa omogočajo več možnosti za oprostitev davkov. Ambiciozne reforme, kot so ukrepi za sprostitev več zemljišč za gradnjo in izvajanje obsežnih občinskih projektov na javnih zemljiščih, bi pripomogle k povečanju ponudbe stanovanj, tudi s ponudbo cenovno dostopnih stanovanj. Poleg tega bi na strani povpraševanja k zajezitvi cen stanovanjskih nepremičnin pripomogla postopna odprava davčne olajšave za hipotekarne obresti. Med prednostne naloge spada tudi okrepitev makrobonitetnega okvira za zmanjšanje sistemskih tveganj, povezanih z visoko zadolženostjo gospodinjstev in velikim deležem hipotekarnih kreditov s spremenljivo obrestno mero.

([13]) Loi du 19 décembre 2025 (pokojninska reforma) in loi du 19 décembre 2025 (davčne spodbude).
([14]) OECD:Gospodarske raziskave OECD: Luksemburg 2025.
([15]) Poročilo o staranju prebivalstva za leto 2024: Aritmetična sredina pričakovane življenjske dobe žensk in moških pri 65 letih plus 65 minus povprečna starost ob izstopu s trga dela.
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) Luksemburg se spopada z velikimi izzivi na področju prevoza zaradi velikega števila čezmejnih delavcev in velike odvisnosti od avtomobilov, vključno s službenimi avtomobili, to pa je posledica nezadostne ponudbe stanovanj, zaradi česar so delavci prisiljeni prebivati v večji oddaljenosti od svojega delovnega mesta ([17]). Posledica tega so prometni zastoji, ki vplivajo na okoljsko trajnostnost. Luksemburg je dosegel napredek pri izboljšanju javnega prevoza, vendar bi bila potrebna usklajena čezmejna strategija za obravnavanje potreb delovne sile, ki se vozi na delo. To vključuje izboljšanje povezljivosti, povezovanje železniške prometne infrastrukture s sosednjimi državami, povezovanje sistemov izdajanja vozovnic in izboljšanje povezav na zadnjem delu poti.

(20) Luksemburg je še vedno izpostavljen tveganjem agresivnega davčnega načrtovanja, povezanim z njegovo vlogo pomembnega finančnega središča, ki gosti številne multinacionalne skupine in izjemno velike obsege čezmejnih naložb. Luksemburg je prenesel ustrezno zakonodajo Evropske unije, vključno z Direktivo Sveta (EU) 2022/2523 ([18]) (v nadaljnjem besedilu: direktiva o drugem stebru), ter dodatne ukrepe na nacionalni ravni, vendar je področje uporabe drugega stebra omejeno na velike subjekte z letnimi prihodki v višini najmanj 750 milijonov EUR. Natančneje, Luksemburg je uvedel pravilo o neodbitnosti plačil obresti in licenčnin. Vendar je področje uporabe tega ukrepa, ki se uporablja za jurisdikcije s seznama Evropske unije jurisdikcij tretjih držav za davčne namene, omejeno.

(21) Sistematično, smiselno in pravočasno vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja bistveno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje instrumentov Unije za financiranje ter tudi v okviru evropskega semestra.

(22) Pri izvajanju programov kohezijske politike, ki vključujejo podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Sklada za pravični prehod (SPP) in Evropskega socialnega sklada plus (ESS+), je Luksemburg hitrejši od povprečja na ravni EU, in sicer kar zadeva izbiro projektov in tudi plačila. Pomembno je ohraniti sedanji zagon, hkrati pa čim bolj povečati učinek naložb na terenu. Luksemburg že sprejema ukrepe v okviru svojih programov kohezijske politike za povečanje konkurenčnosti in rasti. Kljub temu bo morda treba na nekaterih področjih dodatno okrepiti izvajanje, tudi na tistih, povezanih z digitalizacijo in energetsko infrastrukturo v okviru Sklada za pravični prehod.

(23) Luksemburg se srečuje z več izzivi, povezanimi z inovacijami in konkurenčnostjo, energetskim prehodom in okoljem, enakimi možnostmi v šolah, navzgor usmerjeno socialno konvergenco in razvojem človeškega kapitala.

(24) Poslovne inovacije in priložnosti za širitev lokalnih inovativnih zagonskih podjetij ter malih in srednjih podjetij (MSP) so kljub močni znanstveni bazi in mednarodno dobro povezanemu raziskovalnemu sistemu še naprej omejene. Potencial Luksemburga za uvajanje novih tehnologij in digitalizacijo je še vedno premalo izkoriščen, pri čemer je država glede osnovne digitalne intenzivnosti MSP pod povprečjem EU ([19]), medtem ko se velik delež naložb v inovativne tehnologije izvaja znotraj multinacionalnih skupin, kar zavira diverzifikacijo in konkurenčnost gospodarstva. Poleg tega se intenzivnost raziskav in razvoja v podjetjih v zadnjih dveh desetletjih zmanjšuje, in sicer se je leta 2024 zmanjšala na 0,45 % BDP, kar je precej pod povprečjem EU, ki znaša 1,49 %. To je mogoče delno pojasniti z luksemburškim gospodarstvom, ki temelji na storitvah, vendar je poraba podjetij za raziskave in razvoj v številnih sektorjih bistveno nižja kot v najuspešnejših državah ([20]). Prav tako se kakovost rezultatov raziskav ne izkorišča v celoti, povezave med znanostjo in gospodarstvom pa so še vedno šibke.

([17]) Statec, 2025, *P2021 N°18 – La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Direktiva Sveta (EU) 2022/2523 z dne 14. decembra 2022 o zagotavljanju globalne minimalne davčne stopnje za mednarodne skupine podjetij in velike domače skupine v Uniji [2022] (UL L 328, 22.12.2022, str. 1).
([19]) Eurostat, (isoc_e_dii) in Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking (Ocena in primerjalna analiza zagonskega ekosistema v Luksemburgu), Ministère de l'Economie, 2023.
([20]) Gospodarske raziskave OECD: Luksemburg 2025.

(25) Luksemburško gospodarstvo ostaja zelo konkurenčno, zlasti zaradi velikega mednarodnega finančnega sektorja. Vendar je še vedno izpostavljeno strukturnim pritiskom, povezanim z upadanjem produktivnosti. Med letoma 2015 in 2025 se je skupna faktorska produktivnost zmanjšala za približno 4 %, medtem ko se je na ravni EU povečala za približno 6 %. Glavno gonilo tega zmanjšanja je bil finančni sektor, v katerem se je bruto dodana vrednost na opravljeno uro v istem obdobju zmanjšala za približno 11,6 %. Naraščajoča mednarodna konkurenca, spreminjajoče se regulativne zahteve Evropske unije, omejitve na trgu dela in še vedno omejena diverzifikacija v dejavnostih z višjo dodano vrednostjo obremenjujejo odpornost in dolgoročno konkurenčnost gospodarstva. V tem okviru bi moral Luksemburg okrepiti prizadevanja za nadaljnjo diverzifikacijo finančnega sektorja z izboljšanjem pogojev za inovacije in uvajanje novih tehnologij, vključno s tistimi, razvitimi v državi. Okrepitev konkurence in dostopa do trga v ustreznih poslovnih in poklicnih storitvah, spodbujanje širjenja inovacij in nadaljnje izboljšanje okvirnih pogojev poslovnega okolja bi omogočili povečanje produktivnosti.

(26) Luksemburg ima kombinacijo visokih prihrankov gospodinjstev in zelo razvitega ekosistema investicijskih skladov. Vendar je domače usmerjanje dolgoročnega tveganega kapitala v inovacijske dejavnosti omejeno, kar še naprej zavira diverzifikacijo gospodarstva in širjenje povečanja produktivnosti. Čeprav je Luksemburg okrepil nekatere dele svoje strukture financiranja inovacij, vključno z javnimi podpornimi instrumenti in davčnimi spodbudami za naložbe v zagonska podjetja, razpoložljivi dokazi kažejo, da omejitve pri financiranju ostajajo posebej pomembne v poznejši fazi zbiranja semenskega kapitala ter fazah rasti in širitve ter da obstoječi instrumenti prihrankov gospodinjstev ne usmerjajo dovolj v inovativna domača podjetja. V tem okviru lahko spodbujanje večje udeležbe gospodinjstev v diverzificiranih delniških in dolgoročnih investicijskih skladih ob ustreznih zaščitnih ukrepih za varstvo potrošnikov in spodbudah, povezanih z dolgimi obdobji imetništva, pomaga usmeriti prihranke gospodinjstev v financiranje inovacij.

(27) V Luksemburgu pokritost z dodatnim pokojninskim zavarovanjem ostaja omejena. Dostop do shem dodatnega poklicnega zavarovanja je v veliki meri odvisen od pobude delodajalca, kar lahko zmanjša dostopnost, zlasti za zaposlene v manjših podjetjih. Poleg tega lahko dele čezmejne delovne sile od vključitve v zavarovanje odvrača pravna in davčna negotovost. Hkrati ima Luksemburg zelo razvit finančni sektor, ki podpira širši dostop do ureditev dodatnega pokojninskega zavarovanja, ter ustrezen pravni in regulativni okvir. Z izboljšanjem dostopnosti enostavnih, prenosljivih in stroškovno preglednih shem dodatnega pokojninskega zavarovanja, na primer z uvedbo samodejnega vključevanja, bi bilo mogoče razširiti udeležbo v dolgoročnem varčevanju in podpreti ustreznost pokojnin, zlasti za delavce, ki nimajo dostopa do sheme svojega delodajalca.

(28) Luksemburg si prizadeva za izboljšanje regulativnega okolja za sektor poslovnih storitev, vendar še vedno obstajajo pomembne regulativne ovire. Po podatkih OECD ([21]) in Evropske komisije ([22]) so regulativne omejitve še vedno posebej visoke za odvetnike, notarje, arhitekte, gradbene inženirje in računovodje. Ovire za konkurenco so lahko posledica omejenih možnosti dostopa do nekaterih poklicev, različnih upravnih obveznosti, obstoja zavezujočih tarif ali prepovedi vseh oblik oglaševanja in trženja ([23]). Zmanjšanje zahtev ali povečanje prožnosti bi spodbudilo konkurenco v sektorju reguliranih poklicev. V maloprodajnem sektorju so regulativne omejitve še vedno nekoliko višje kot v primerljivih državah, čeprav so se od leta 2018 znatno zmanjšale. Poleg tega so ovire Luksemburga za trgovino s storitvami znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) med največjimi v EU ([24]), kar vpliva na ključne sektorje, kot sta gradbeništvo in računovodstvo.

([21]) OECD, Product Market Regulation indicators (Kazalniki regulacije proizvodnih trgov), 2024.
([22]) Evropska komisija, Sporočilo o posodobitvi priporočil za reforme na področju regulacije poklicnih storitev, COM(2021) 385 final, 9.7.2021.
([23]) OECD, Gospodarske raziskave OECD:Luksemburg OECD, str. 106, april 2025.
([24]) Izračun služb Evropske komisije na podlagi podatkovne zbirke OECD, zbirka podatkov STRI za trgovino s storitvami znotraj EGP.

(29) Sektor kljub nedavnemu občutnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov iz cestnega prometa s politikami, kot sta nacionalni načrt za mobilnost do leta 2035 ([25]) in brezplačni javni prevoz, ostaja primarni vir emisij toplogrednih plinov, saj je leta 2024 predstavljal 59 % vseh emisij v luksemburških sektorjih, vključenih v porazdelitev prizadevanj ([26]). Prav tako pomembno prispeva k emisijam drugih onesnaževal zraka, saj je leta 2023 predstavljal zlasti 62 % emisij NO_x in 32 % emisij PM_{10} ([27]). Luksemburg je sicer dosegel napredek pri spodbujanju električnih vozil, vendar bi nadaljnje razogljičenje prometa in naložbe v infrastrukturo javnega prevoza pripomogli k zmanjšanju emisij v skladu z nacionalnim ciljem zmanjšanja emisij do leta 2030 in ciljem Luksemburga za leto 2030 na ravni EU, kot je določen v uredbi o porazdelitvi prizadevanj ([28]).

(30) Pri prizadevanjih za zmanjšanje odvisnosti od fosilnih goriv z ukrepi za energetsko učinkovitost v stanovanjskih in nestanovanjskih stavbah je bil dosežen le majhen napredek. Med letoma 2019 in 2024 je končna poraba energije v stanovanjskem sektorju v Luksemburgu stagnirala kljub prihrankom energije v gospodinjstvih. Prihranki so bili izničeni predvsem zaradi večjega števila stanovanj in večjih stanovanj. Lani je Luksemburg shemo „Klimabonus Wunnen“ podaljšal za obdobje po letu 2025, da bi povečal prihranke energije v obstoječem stavbnem fondu. Država načrtuje uskladitev z minimalnimi standardi energetske učinkovitosti EU, ki temeljijo na nacionalno določenih pragovih, da bi izboljšala prihranke energije v nestanovanjskih stavbah. Čeprav industrija prispeva razmeroma majhen delež skupnih emisij toplogrednih plinov v Luksemburgu in je bistveno zmanjšala svojo intenzivnost emisij, emisije toplogrednih plinov iz industrije ostajajo tesno povezane z rabo energije. Za razogljičenje industrije so na voljo različne prostovoljne sheme, podporni okviri in nastajajoče tehnologije, vendar ti še ne obravnavajo v celoti obsega in hitrosti preobrazbe, ki sta potrebna.

(31) Operater prenosnega sistema meni, da je treba posodobiti visokonapetostno omrežje, da bi se zadovoljile potrebe po prenosu energije iz obnovljivih virov, in povečati njegovo zmogljivost za obvladovanje pričakovanega povpraševanja v bližnji prihodnosti, vključno s čezmejnimi povezavami. Luksemburg je leta 2025 začel pospeševati prehod na energijo iz obnovljivih virov s sprejetjem 51 konkretnih ukrepov, ki so med drugim vključevali pospešitev in poenostavitev uvajanja obnovljivih virov energije z ukrepi, kot so digitalizirani postopki za izdajo dovoljenj, optimizirana raba zemljišč ali vključevanje državljanov. Popolno in pravočasno izvajanje teh ukrepov je ključno, če želi Luksemburg do leta 2030 doseči cilj 37-odstotnega deleža energije iz obnovljivih virov v svoji mešanici virov energije.

(32) Luksemburg se spopada z okoljskimi izzivi, povezanimi s kakovostjo vode, degradacijo ekosistemov in rabo zemljišč, kar vpliva na okoljsko trajnostnost in gospodarsko dejavnost. Vodni viri so izpostavljeni pritiskom zaradi kombinacije dejavnikov, vključno z onesnaževanjem s hranili in pesticidi, industrijskimi emisijami ter fizičnimi spremembami vodnih teles, kar vpliva na površinske in podzemne vode ter ustvarja tveganja za razpoložljivost in kakovost vode. Ekosistemi so pod vse večjim pritiskom zaradi onesnaževanja, izkoriščanja zemljišč in podnebnih sprememb, medtem ko je znaten delež gospodarske dejavnosti odvisen od ekosistemskih storitev. Zdravje gozdov se v zadnjih desetletjih slabša, zlasti zaradi škode, povezane s podnebnimi spremembami, ki jo je od leta 2018 povzročilo več suš. Zaradi tega se je zmanjšala sposobnost gozdov, da zagotavljajo ključne storitve, kot so shranjevanje ogljika, uravnavanje vlažnosti tal in varstvo biotske raznovrstnosti. Ti izzivi poudarjajo, kako pomembno je izboljšati kakovost vode, nadalje spodbujati trajnostno kmetijstvo in okrepiti gospodarjenje z gozdovi, prilagojeno podnebnim spremembam. Čeprav je Luksemburg sprejel ukrepe za izboljšanje gospodarjenja z vodo, spodbujanje bolj trajnostnih praks v zvezi z zemljišči in kmetijstvom ter krepitev okvira politik za gozdove, še vedno obstajajo vrzeli, pritiski na ekosisteme pa vztrajajo. S krepitvijo upravljanja in usklajevanja na področjih okoljske, podnebne in kmetijske politike ter odpravo naložbenih vrzeli bi se podprlo učinkovito izvajanje ukrepov na področju voda, rabe zemljišč in prilagajanja podnebnim spremembam. Poleg tega bi naložbe v ukrepe za krožnost, zlasti višje v verigi, prispevale k zmanjšanju okoljskih pritiskov ter podpirale bolj trajnostno in odporno gospodarstvo.

([25]) PNM 2035 – Plan national de mobilité (Nacionalni načrt mobilnosti) – Le gouvernement luxembourgeois (Luksemburška vlada).
([26]) Emisije, za katere velja porazdelitev prizadevanj, za leto 2023 temeljijo na okvirnih podatkih iz evidenc. Končni podatki bodo potrjeni leta 2027 na podlagi celovitega pregleda.
([27]) Evropska agencija za okolje, Air pollutant emissions data viewer (Gothenburg Protocol, Air Convention) (Pregledovalnik podatkov o emisijah onesnaževal zraka) (Göteborški protokol, Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje prek meja) 1990–2023, 2026.
([28]) Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2020/2126.

(33) Glede na ključno vlogo človeškega kapitala pri krepitvi konkurenčnosti in strateške avtonomije Unije je Svet leta 2026 priporočil, naj države članice ukrepajo, da bi nujno rešile strukturne izzive, povezane s človeškim kapitalom, na področju spretnosti, izobraževanja in usposabljanja, ki ovirajo konkurenčnost. Specifična priporočila za Luksemburg za leto 2026 lahko prispevajo k izvajanju priporočila Sveta o človeškem kapitalu v Uniji.

(34) V luksemburškem izobraževalnem sistemu vztrajajo razlike v učnih dosežkih, zlasti med učenci iz različnih jezikovnih okolij. Večjezična narava poučevanja, ki je še posebej zahtevna za skoraj 70 % učencev, ki doma ne govorijo luksemburščine, prispeva k trajnim vrzelim v učnih dosežkih ([29]), ki jih dodatno poglabljata socialno-ekonomsko ozadje in zgodnje usmerjanje v različne izobraževalne poti. Nedavno sprejeta reforma, katere izvajanje se bo začelo septembra 2027, uvaja možnost izbire med nemščino in francoščino kot jezikom opismenjevanja ter naj bi obravnavala te izzive in hkrati znatno povečala sodelovanje staršev. Njena učinkovitost pa bo na koncu odvisna od zmožnosti šol, da metode poučevanja prilagodijo specifičnim potrebam teh učencev. Medtem višje stopnje zgodnjega opuščanja šolanja med učenci iz prikrajšanih okolij in učenci priseljenskega porekla ter višji deleži mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljajo, skupaj s čezmerno zastopanostjo višjih socialno-ekonomskih skupin v uspešnejših evropskih javnih šolah kažejo na sistemske neenakosti. Ker Luksemburg beleži eno največjih vrzeli v učnih dosežkih v EU, povezanih z izobrazbo staršev ([30]), je ciljno usmerjena podpora učencem iz različnih jezikovnih okolij in prikrajšanim učencem bistvena za zagotavljanje enakih možnosti in zmanjšanje razlik.

(35) Luksemburg se še naprej spopada z velikimi izzivi na trgu dela, povezanimi z neskladji v spretnostih in udeležbo na trgu dela. Kljub na splošno visoki stopnji gospodarske razvitosti Luksemburga se je brezposelnost v zadnjih letih povečala in presegla povprečje Unije. Neskladja v spretnostih so se prav tako povečala, pri čemer so makroekonomska neskladja leta 2024 dosegla 26,8 %, kar je precej nad povprečjem Evropske unije ter odraža velike razlike med rezultati na področju zaposlovanja glede na ravni spretnosti. Za trg dela je značilno veliko povpraševanje po visoko usposobljenih delavcih, medtem ko so za nizkokvalificirane posameznike možnosti za zaposlitev bolj omejene, to pa prispeva k neenakostim in revščini zaposlenih. Vendar so bile zabeležene ravni revščine leta 2025 nižje, verjetno zaradi boljšega zbiranja podatkov o dohodku in življenjskih razmerah, čeprav so prejšnji podatki pokazali, da so se te ravni že zniževale. Stopnja tveganja revščine ali socialne izključenosti zdaj znaša 18,2 % (v EU 20,8 %). Hkrati stopnji zaposlenosti in aktivnosti starejših delavcev ostajata najnižji v Evropski uniji, pri čemer je med dolgotrajno brezposelnimi največ delavcev, starih 45 let in več, udeležba v izobraževanju odraslih pa ostaja omejena, kar omejuje zmožnost delavcev, da se prilagodijo spreminjajočim se potrebam po spretnostih. Čeprav je Luksemburg sprejel ukrepe za izboljšanje možnosti za zaposlitev ter podporo izpopolnjevanju in preusposabljanju, njihov učinek ostaja razdrobljen; bolj usklajen pristop k razvoju spretnosti in aktivnim politikam zaposlovanja, vključno s spodbujanjem poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter krepitvijo vseživljenjskega učenja, bi podpiral zaposljivost, odpravljal neskladja v spretnostih in izboljšal delovanje trga dela. Obravnavanje teh izzivov bi prispevalo tudi k podpiranju navzgor usmerjene socialne konvergence v skladu z drugo fazo analize služb Komisije po državah na podlagi okvira za socialno konvergenco ([31]).

([29]) Pregledna plošča ÉpStan: Results from the Luxembourg school monitoring programme „Épreuves Standardisées“ (Pregledna plošča ÉpStan: Rezultati luksemburškega programa spremljanja šolstva „Épreuves Standardisées“ http://dashboard.epstan.lu.
([30]) ICILS, 2023.
([31]) SWD(2026) 122 – Druga faza analize socialne konvergence po državah v skladu z okvirom za socialno konvergenco, 2026.

(36) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2026 priporočil, naj države članice euroobmočja ukrepajo, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja za leto 2026. Za Luksemburg priporočilo 1 prispeva k izvajanju prvega, drugega, tretjega, petega in štirinajstega priporočila o euroobmočju, priporočilo 2 prispeva k izvajanju četrtega priporočila o euroobmočju, priporočilo 3 prispeva k izvajanju sedmega, osmega, devetega in enajstega priporočila o euroobmočju, priporočilo 4 prispeva k izvajanju sedmega priporočila o euroobmočju, priporočilo 5 pa prispeva k izvajanju petega priporočila o euroobmočju –

PRIPOROČA, da Luksemburg v letih 2026 in 2027 ukrepa tako, da:

1. sprejme ukrepe za nadzor očiščenih odhodkov, tako da bodo ti v skladu z najvišjimi stopnjami rasti, ki jih je Svet priporočil 21. januarja 2025, glede na znatno odstopanje, ki ga je Komisija ugotovila za leto 2025 in predvidela za leto 2026 v zvezi s priporočeno zgornjo mejo očiščenih odhodkov; okrepi skupne odhodke za obrambo in varnostne odhodke ter pripravljenost, hkrati pa zagotovi vzdržnost dolga in učinkovito porabo ter postopno prilagodi proračun, da se ohranijo strukturno višji odhodki za obrambo; zagotovi, da so ukrepi, sprejeti za ublažitev učinka zvišanja cen energije, začasni, namenjeni zaščiti ranljivih gospodinjstev ali zadostitvi potreb energetsko intenzivnih podjetij, da ohranijo spodbude za prihranke energije in da so njihovi fiskalni stroški v skladu z zavezami iz fiskalnega okvira EU; obravnava dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, zlasti z omejitvijo možnosti za predčasno upokojevanje ter povečanjem udeležbe in stopnje delovne aktivnosti starejših delavcev; poveča ponudbo stanovanj, zlasti s sprejetjem celovite politike rabe zemljišč in reforme davka na nepremičnine, razvojem obsežnih projektov na javnih zemljiščih ter krepitvijo usklajevanja z urbanističnim načrtovanjem in čezmejnim javnim prevozom; zmanjša tveganja, povezana s trgom stanovanjskih nepremičnin, s postopno odpravo fiskalnih spodbud za najemanje posojil in s krepitvijo makrobonitetnega okvira; sprejema dodatne ukrepe za učinkovit boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, zlasti z zagotavljanjem zadostne obdavčitve plačil obresti in licenčnin v tujino v jurisdikcije z ničelno/nizko obdavčitvijo;

2. zagotovi kontinuiteto reform in naložb, ki se izvajajo v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost; ohrani zagon pri izvajanju programov kohezijske politike, pri čemer se po potrebi opre na prerazporeditev v strateške prednostne naloge in prožnosti, dogovorjene v okviru vmesnega pregleda okvira kohezijske politike;

3. spodbuja naložbe v inovacije in podpira dejavnosti z visoko intenzivnostjo raziskav in razvoja; poveča konkurenčnost s spodbujanjem diverzifikacije v finančnem sektorju, pospeševanjem uvajanja naprednih digitalnih tehnologij v MSP ter omogočanjem širitve podjetij in rasti produktivnosti; obravnava vrzel v financiranju inovacij, tudi z večjimi naložbami gospodinjstev v delniške in investicijske sklade ter z izboljšanjem razpoložljivosti shem dodatnega pokojninskega zavarovanja; odpravi ovire za konkurenco, kot so ovire pri opravljanju storitev in v reguliranih poklicih;

4. nadaljuje prizadevanja na področju trajnostnega in učinkovitega prometa z nadaljnjim spodbujanjem razogljičenja prometa ter vlaganjem v infrastrukturo javnega prevoza in povezljivost na podeželskih območjih; zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv z naložbami v energetsko učinkovitost v stavbah; posodobi visokonapetostno omrežje in poveča njegovo zmogljivost, izboljša čezmejne povezave in poenostavi postopke za izdajo dovoljenj za uvajanje energije iz obnovljivih virov; podpre občine pri uvajanju energije iz obnovljivih virov; izboljša odpornost proti podnebnim spremembam in odpornost v zvezi z vodo, tudi s trajnostnim upravljanjem naravnih virov, krepitvijo medsektorskega upravljanja in ukrepi za krožnost;

5. izboljša uspešnost šolskega sistema in zagotovi enake možnosti v šolah s prilagajanjem pouka potrebam prikrajšanih učencev in učencev iz različnih jezikovnih okolij; odpravi neskladja v spretnostih z okrepitvijo vseživljenjskega učenja in izboljšanjem aktivnih politik zaposlovanja.

V Bruslju, 10. julija 2026

Za Svet

predsednik

S. HARRIS