



Bruxelles, den 2.6.2014
COM(2014) 417 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Luxembourgs nationale reformprogram for 2014
og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2014**

{SWD(2014) 417 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Luxembourgs nationale reformprogram for 2014

og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2014

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

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

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstillingen fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutningerne fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) Rådet vedtog den 13. juli 2010 på grundlag af Kommissionens forslag en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og vedtog den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.
- (3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på

¹ EFT L 209 af 2.28.1997, s. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 og P7_TA(2014)0129.

nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

- (4) Den 9. juli 2013 vedtog Rådet en henstilling om Luxembourgs nationale reformprogram for 2013 og afgav en udtalelse om Luxembourgs ajourførte stabilitetsprogram for 2012-2016. Den 15. november 2013 forelagde Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 473/2013⁴ sin udtalelse om Luxembourgs budgetudkast for 2014⁵.
- (5) Den 13. november 2013 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁶, som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker 2014. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁷, hvori Luxembourg blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybtgående undersøgelse.
- (6) Den 20. december 2013 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og at modernisere den offentlige forvaltning.
- (7) Den 5. marts 2014 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af sin dybtgående undersøgelse for Luxembourg⁸, jf. artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionens analyse fører til en konklusion om, at Luxembourg ikke oplever makroøkonomiske ubalancer i betydningen i proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. Nærmere bestemt viser analysen af overskuddet på de løbende poster, at det ikke skyldes manglende indenlandsk efterspørgsel, men snarere er resultatet af landets særlige vækstmodel, der i høj grad er baseret på finansielle tjenesteydelser. Der er risici, hvad angår den indenlandske finansielle stabilitet, som følge af den store finansielle sektor, men de er relativt begrænsede, da sektoren er diversificeret og specialiseret på samme tid. Den private sektors høje gæld, særlig virksomheder uden for den finansielle sektor, afspejler hovedsagelig, at der er et stort antal multinationale selskaber i landet, som bruger deres afdelinger eller datterselskaber i Luxembourg til koncerninterne finansieringstransaktioner. De offentlige finansiers nuværende gunstige stilling er i høj grad afhængig af bæredygtigheden af en vækstmodel, der er baseret på en stærk finansiell sektor, og udgør på langt sigt en stor risiko for bæredygtigheden.
- (8) Den 28. april 2014 forelagde Luxembourg sit nationale reformprogram for 2014 og den 25. april 2014 sit stabilitetsprogram for 2014. På grund af den indbyrdes sammenhæng mellem de to programmer er der foretaget en samtidig vurdering af dem.
- (9) Formålet med den mellemfristede budgetstrategi, der er beskrevet i stabilitetsprogrammet for 2014, er at vende tilbage til den mellemfristede

⁴ EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11.

⁵ C(2013) 8006 final

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

målsætning i 2016 efter en væsentlig afvigelse fra den i 2015. Programmet bekræfter den foregående mellemfristede målsætning om et overskud på 0,5 % af BNP, hvilket afspejler kravene i stabilitets- og vækstpagten. Det (genberegnete) strukturelle offentlige overskud forventes at falde fra 1,4 % af BNP i 2013 til 1,1 % i 2014 og at blive til et underskud på 0,1 % af BNP i 2015. Derefter forventes gradvis stigende strukturelle overskud. Luxembourg forventes derfor at nå sin mellemfristede målsætning i 2014, men at afvige væsentligt fra den i 2015. Ifølge programmet forventes væksten i de offentlige udgifter, eksklusiv diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, at ligge over den mellemfristede referencerate for potentiel BNP-vækst i 2015. Samlet set er programmets målsætninger delvis i overensstemmelse med den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, dog med en afvigelse i 2015. Gældskvoten, som var 23,1 % af BNP i 2013 og dermed et godt stykke under referenceværdien på 60 % af BNP, forventes at falde yderligere i programperioden. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, som er udarbejdet af en uafhængig organisation (STATEC) er en smule optimistiske for 2014 og 2015. Regeringen forventer en BNP-vækstrate på 3,2 % i både 2014 og 2015, medens Kommissionens forårsprognose 2014 regner med henholdsvis 2,6 % og 2,7 %. Desuden er de foranstaltninger, som ligger til grund for det finanspolitiske forløb i perioden 2015-2018 endnu ikke fuldt beskrevet af myndighederne. Ifølge Kommissionens prognose, som ikke tager hensyn til de seneste annoncerede foranstaltninger, anslås det strukturelle overskud at falde til 0,6 % af BNP i 2014 og at blive til et underskud på 1,3 % af BNP i 2015. Vækstraten for de offentlige udgifter, eksklusiv diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, forventes at ligge over den mellemfristede referencerate for potentiel BNP-vækst i 2015, hvor der ventes en væsentlig afvigelse. På grundlag af vurderingen af programmet for 2014 og Kommissionens prognose i medfør af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 mener Rådet, at der er risiko for, at målene for programmet, som kun delvis er i overensstemmelse med den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, ikke nås, navnlig fra 2015.

- (10) Regeringen forelagde i juli 2013 parlamentet et udkast til en lov om gennemførelsen i national ret af bestemmelserne i Rådets direktiv 85/2011 om medlemsstaternes budgetmæssige rammer og i traktaten om stabilitet, samordning og styring. Dette udkast til lovgivning var programsat til at træde i kraft den 1. januar 2014, men vedtagelsen blev forsinket, da regeringen trådte tilbage i juli. Ifølge lovudkastet indføres en ny lov om et flerårigt finanspolitisk program, der dækker samme periode, som den kommende ajourføring af stabilitetsprogrammet. Loven om det flerårige finanspolitiske program vil blive opdateret årligt sammen med det årlige budget. Den vil omfatte en nærmere beskrivelse af planerne for at nå den mellemfristede budgetmålsætning for den samlede offentlige sektor. Lovudkastet indfører flerårige lofter i loven om det flerårige finanspolitiske program, som kun omfatter den statslige sektor, men det er ikke angivet, hvad konsekvenserne er, hvis lofterne overskrides. Lovudkastet omfatter ikke en regel for de nationale udgifter, som kunne tjene som vejledning ved fastsættelsen af de flerårige udgiftsmål. Der er dog bestemmelser vedrørende tilpasningsstien i retning af de mellemfristede målsætninger, der skal overholdes. Et revideret lovudkast blev forelagt parlamentet i marts 2014, og deri fastlægges bl.a., at den uafhængige overvågning af de finanspolitiske regler overdrages til et nyoprettet organ, "Conseil National des Finances Publiques".

- (11) Derudover rammes momsindtægterne af de nye regler om momsindtægter fra e-handel. Fra 2015 overgår momsindtægterne fra e-handel fra det land, som udbyderen befinder sig i, til det land, hvor kunden befinder sig. Regeringen har meddelt, at momssatserne vil blive forhøjet med to procentpoint, hvilket delvis burde opveje indtægtstab. På baggrund af den udbredte anvendelse af nedsatte og stærkt nedsatte momssatser vil der også kunne skaffes yderligere indtægter gennem en mere udbredt brug af standardraten, hvilket ville kompensere yderligere for de omtalte tab.
- (12) De offentlige bruttopensionsudgifters andel af BNP i Luxembourg vil ifølge tallene i Kommissionens 2012-rapport om befolkningsaldringen stige fra 9,2 % af BNP til 18,6 % af BNP i 2060. Det skyldes hovedsageligt aldersrelaterede udgifter og navnlig pensioner. Pensionsreformen fra 2012 havde et begrænset omfang og har ikke i det væsentlige mindsket truslen mod de offentlige finansers langsigtede holdbarhed. Den kortfristede finansiering af pensionssystemet garanteres aktuelt af en lav ældrekvote og er afhængig af de bidrag, der betales af den forholdsvis unge styrke grænsearbejdere. Fremover forventes denne tendens at vende, og pensionsudgifterne og udgifterne til langtidspleje vil sandsynligvis stige væsentligt. For at sikre pensionssystemets holdbarhed vil det være nødvendigt at øge pensionsbidragsraten betydeligt efter 2020 oven i den indbyggede begrænsning af tilpasningen af pensioner til levestandarden. Dette indebærer, at arbejde pålægges en væsentlig større byrde, som skal bæres af den kommende aktive arbejdsstyrke, og det vil medføre et tab af omkostningskonkurrenceevne. På baggrund af den aktuelt høje kompensationsgrad er der visse andre foranstaltninger, som kunne være truffet for at sikre en mere rimelig fordeling af byrderne over generationerne. Indførelse af et loft over pensionstilpasningerne på baggrund af reallønstigningerne vil få pensionsreserverne til at stige. Derudover ville en forhøjelse af den faktiske pensionsalder, som i øjeblikket er 59 år, ved at bringe den i overensstemmelse med ændringer i den forventede levetid sikre pensionssystemets langsigtede holdbarhed. Desuden bør mulighederne for førtidspensionering begrænses. Finansielle incitamenter til at få arbejdstagerne til at blive længere på arbejdsmarkedet, som det er fastsat i pensionsreformen, kan måske bidrage til pensionssystemets holdbarhed, men beskæftigelsesmulighederne for ældre arbejdstagere bør fremmes yderligere ved at styrke erhvervsfaglige uddannelser og livslang læring. Luxembourg er nødt til at begrænse det fremtidige behov for langtidspleje og de dermed forbundne omkostninger, hvis holdbarheden skal sikres. Ydelserne inden for langtidspleje kunne også gøres mere omkostningseffektive ved en styrket koordinering af sundheds- og socialydelser, forbedret levering af ydelser og bedre støtte til familieplejere.
- (13) Luxembourgs store overskud på de løbende poster skyldes de finansielle tjenesteydelser og maskerer et vedvarende og gradvist stigende underskud på varehandelsbalancen, som skyldes en langsom vækst i eksporten. Denne tendens afspejler ganske vist den tiltagende betydning af servicesektoren i økonomien, men den dækker også over et mere strukturelt tab af omkostningskonkurrenceevne. Den seneste vedvarende stigning i enhedslønomskostningerne har betydet, at Luxembourgs industrielle konkurrenceevne er undermineret. Gradueringen af den automatiske lønindeksering, som blev vedtaget af regeringen i 2012, udløber ved udgangen af 2014. Der er forskellige mulige fremgangsmåder, men det er vigtigt, at lønninger og produktivitet bindes tættere sammen gennem en reform af lønindekseringssystemet, så det bliver muligt at differentiere mellem sektorer. Den stærke afhængighed af den finansielle sektor udgør en strukturel risiko for

Luxembourgs økonomi. Luxembourg må derfor fokusere på udviklingen af højt specialiserede virksomheder som et springbræt for innovationsbaseret vækst. Selv om en firedobling af den offentlige sektors F&U-intensitet siden 2000 afspejler viljen til at udbygge den offentlige forskningskapacitet, vil Luxembourg ikke nå sit F&U-intensitetsmål for 2020 på 2,3-2,6 % af BNP, hvilket skyldes det bratte fald i erhvervslivets F&U-intensitet (fra 1,53 % af BNP i 2000 til 1 % i 2012). Præstationerne for så vidt angår indikatorerne vedrørende samarbejde mellem offentlige forskningsinstitutioner og virksomheder bør forbedres yderligere. Den reform vedrørende styrkelse af innovative klynger, der blev lanceret i 2013, bør fortsættes.

- (14) Selv om der er vedtaget en række foranstaltninger, ligger ungdomsarbejdsløsheden permanent på et højt niveau, dvs. 17,4 % af den aktive befolkning i 2013, dog er den faldet fra 18 % i 2012. Denne kvote er stærkt afhængig af uddannelsesniveaut og kvoten er lavere blandt arbejdstagere med en højere uddannelse. Luxembourgs uddannelsessystem står over for en række specifikke udfordringer, f.eks. flersprogethed og det særlige sæt færdigheder, der efterspørges af et meget specialiseret arbejdsmarked med en stor finansiel sektor. Resultaterne af OECD's undersøgelse af uddannelsessøgendes færdigheder bekræftede, at der er brug for yderligere foranstaltninger for at modvirke unge menneskers forholdsvis svage præstationer i grundfagene; en udvikling som ses siden 2006. I denne forbindelse bør der gennemføres reformer af de primære og sekundære uddannelsestrin. Derudover bør kvaliteten og attraktiviteten af erhvervsfaglig og almen uddannelse forbedres yderligere for at kunne levere en kvalificeret arbejdsstyrke til arbejdsmarkedet, herunder navnlig arbejdstagere med indvandrerbaggrund. Udformningen af beskatnings- og socialsikringssystemet er en af de centrale årsager til meget høje arbejdsmarkedstærskler, som er blandt de højeste i EU, for alle lønniveauer og familiesammensætninger. Herudover er aktiveringspolitikkerne fortsat svage til trods for en nylig reformindsats, og det er ikke obligatorisk at deltage i aktive arbejdsmarkedspolitikker på noget tidspunkt i en arbejdsløshedsperiode, og der er ikke noget krav om at skulle være aktivt arbejdssøgende, medens man deltager i aktive arbejdsmarkedspolitikker.
- (15) Luxembourg har forpligtet sig til at nedbringe sine drivhusgasemissioner i ikke-ETS-sektorerne med 20 % frem til 2020, men forventes at overskride dette mål med 23 procentpoint. Desuden forventes 2013-emissionerne at være 1 % højere end det mål, der er fastsat for 2013 i beslutningen om indsatsfordeling. Ca. 70 % af de transportrelaterede emissioner vedrører brændstofekspost, bl.a. som følge af meget lave brændstofafgifter. Anerkendelsen af brændstofekspost som en central problemstilling i den anden nationale miljøhandlingsplan, der blev vedtaget i maj 2013, er et skridt i den rigtige retning. Der er dog behov for mere specifikke og langfristede foranstaltninger til at løse dette problem. Miljøafgifter udgjorde 2,4 % af BNP i 2012, medens det i 2004 var 3,1 %. Faldet skyldes bl.a. lavere indtægter fra energifgifter som følge af den manglende indeksering af energifgifter. Transportafgifter, eksklusiv brændstof, udgjorde 0,2 % af BNP i 2012. Afgifterne på brændstof, der anvendes til transport, er høje, dvs. 2,2 % af BNP, til trods for en favorabel afgiftsordning for diesel, og dette skyldes først og fremmest udenlandske bilister, som kommer for at tanke. Da miljøafgifter udgør en undergennemsnitlig andel af de samlede skatteindtægter, kan udformningen af miljøafgifterne forbedres, navnlig ved at øge beskatningen af energiprodukter til transport.

- (16) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Luxembourgs økonomiske politik. Den har vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Luxembourg, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger under det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-5 nedenfor.
- (17) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Luxembourgs stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse⁹ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (18) Som led i det europæiske semester har Kommissionen også foretaget en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har Rådet vedtaget særlige henstillinger rettet til de medlemsstater, der har euroen som valuta. Luxembourg bør også sikre fuld og rettidig gennemførelse af disse henstillinger,

HENSTILLER, at Luxembourg i perioden 2014-2015 træffer følgende foranstaltninger med henblik på at:

1. Fastholde en sund finanspolitisk stilling i 2014 og styrke budgetstrategien væsentligt i 2015 for at sikre, at den mellemfristede målsætning nås, fastholde den mellemfristede målsætning herefter for at sikre de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, herunder bl.a. ved at tage højde for de implicite udgifter i forbindelse med befolkningens aldring. Styrke den finanspolitiske styring ved at vedtage en mellemfristet budgetramme, der omfatter den overordnede styring og flerårige udgiftslofter, og ved at iværksætte en uafhængig overvågning af de finanspolitiske regler. Udbygge beskatningsgrundlaget yderligere, herunder navnlig for forbrug.
2. Med sigte på at sikre den finansielle holdbarhed begrænse de aldersrelaterede udgifter ved at gøre langtidspleje mere omkostningseffektiv, fremme pensionsreformen for at hæve den effektive pensionsalder, bl.a. ved at begrænse mulighederne for førtidspensionering og kæde den lovbestemte pensionsalder sammen med den forventede levetid. Forstærke indsatsen med henblik på at øge erhvervsfrekvensen for ældre arbejdstagere, bl.a. ved at forbedre deres beskæftigelsesegnethed gennem livslang læring.
3. Fremskynde vedtagelsen af strukturelle foranstaltninger i samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis med henblik på en reform af lønindekseringssystemet, som skal forbedre lønningernes tilpasning til udviklingen i produktiviteten, navnlig på sektorniveau. Fremme bestræbelserne på at diversificere den økonomiske struktur, bl.a. ved at fremme private investeringer i forskning og gennem yderligere udvikling af samarbejdet mellem offentlig forskning og private virksomheder.
4. Fremme indsatsen for at begrænse ungdomsarbejdsløsheden for arbejdstagere med ringe kvalifikationer med indvandrerbaggrund ved hjælp af en sammenhængende strategi, herunder ved yderligere at forbedre udformningen og overvågningen af aktive arbejdsmarkedspolitikker, for at overvinde den manglende overensstemmelse mellem udbudte og efterspurgte kompetencer og for at mindske de økonomiske ulemper ved at tage arbejde. Med dette mål for øje fremskynde gennemførelsen af reformen af almen og erhvervsfaglig uddannelse, så der skabes en bedre

⁹ I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

overensstemmelse mellem unges menneskers kompetencer og efterspurgte kompetencer på arbejdsmarkedet.

5. Udvikle en sammenhængende ramme og iværksætte konkrete foranstaltninger for at nå 2020-målet for nedbringelse af drivhusgasemissionerne fra ikke-ETS-aktiviteter, navnlig gennem beskatning af energiprodukter til transport.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formanden*