



Bruxelles, den 23.5.2022  
COM(2022) 618 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**om Luxembourgs nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om  
Luxembourgs stabilitetsprogram 2022**

{SWD(2022) 618 final} - {SWD(2022) 640 final}

Henstilling med henblik på

## **RÅDETS HENSTILLING**

### **om Luxembourgs nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram 2022**

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 politikker<sup>1</sup>, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241<sup>2</sup> om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanseffekt finansieret af Unionen. Den bidrager til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og vækstfremmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, og vil samtidig styrke modstandsdygtigheden og den potentielle vækst i medlemsstaternes økonomier. Den hjælper også med at skabe mere holdbare offentlige finanser og styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den [XX]. juni 2022.
- (2) Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2022 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til bekræftelsen på det sociale topmøde i Porto i maj 2021 af det fælles tilsagn om at fortsætte gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Det Europæiske Råd godkendte

---

<sup>1</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022 den 25. marts 2022. Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Luxembourg ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse<sup>3</sup>. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som blev vedtaget af Rådet den 5. april 2022, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2022, der indeholder en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, og som blev vedtaget af Rådet den 14. marts 2022.

- (3) Ruslands invasion af Ukraine i kølvandet på den globale pandemi har ændret den geopolitiske og økonomiske situation betydeligt. Invasionens indvirkning på medlemsstaternes økonomier har bl.a. kunnet mærkes gennem højere energi- og fødevarerpriser og svagere vækstudsigter. De højere energipriser presser især de mest sårbare husholdninger, som er ramt eller risikerer at blive ramt af energifattigdom. EU oplever også en hidtil uset tilstrømning af personer, der flygter fra Ukraine. I den forbindelse blev direktivet om midlertidig beskyttelse den 4. marts 2022 taget i brug for første gang<sup>4</sup> med henblik på at give fordrevne personer fra Ukraine ret til lovligt ophold i EU samt adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, sundhedsydelser, bolig og sociale sikringsordninger.
- (4) Under hensyntagen til en økonomisk og geopolitisk situation i hastig udvikling genoptages den brede samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken inden for det europæiske semester i 2022, idet forløbet også tilpasses gennemførelseskravene i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten som skitseret i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022. Gennemførelsen af de vedtagne genopretnings- og resiliensplaner spiller en vigtig rolle for opfyldelsen af målene for samordning af den økonomiske politik under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev udstedt i forbindelse med semesterforløbet i 2019 og 2020. De landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241, hvilket gælder for alle landespecifikke henstillinger, der blev udstedt før datoen for den modificerede plan.
- (5) Den generelle undtagelsesklausul har været aktiveret siden marts 2020<sup>5</sup>. I sin meddelelse af 3. marts 2021<sup>6</sup> indtog Kommissionen den holdning, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i Unionen eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. Den øgede usikkerhed og de alvorlige nedadrettede risici for de økonomiske udsigter som følge af krig i

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

<sup>4</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1).

<sup>5</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul, Bruxelles (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

<sup>6</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion, Bruxelles (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

Europa samt de hidtil usete stigninger i energipriserne og de vedvarende forstyrrelser af forsyningskæderne berettiger, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul fortsat er aktiveret i hele 2023.

- (6) Ifølge den fremgangsmåde, der følges i Rådets udtalelse af 18. juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021, bestemmes den finanspolitiske kurs i øjeblikket bedst ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19, mens udgifter finansieret med ikke tilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt<sup>7</sup>. I forbindelse med undersøgelsen af, om den nationale finanspolitik er forsvarlig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling, lægges der foruden den overordnede finanspolitiske kurs også vægt på udviklingen i de nationalt finansierede<sup>8</sup> primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19) samt i investeringerne.
- (7) Den 2. marts 2022 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker overordnede finanspolitiske retningslinjer for 2023 med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at forberede deres stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning<sup>9</sup>. På grundlag af de makroøkonomiske udsigter i vinterprognosen 2022 bemærkede Kommissionen, at det forekommer hensigtsmæssigt at gå fra en samlet set understøttende finanspolitisk kurs i 2020-2022 til en overvejende neutral samlet finanspolitisk kurs i 2023, samtidig med at der udvises parathed til at reagere på udviklingen i den økonomiske situation. Kommissionen meddelte, at de finanspolitiske henstillinger for 2023 fortsat bør differentieres mellem medlemsstaterne under hensyntagen til eventuelle afsmittende virkninger mellem landene. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at følge disse retningslinjer i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen forpligtede sig til at følge den økonomiske udvikling nøje og tilpasse sine politiske retningslinjer efter behov og senest i forbindelse med forårspakken under det europæiske semester i slutningen af maj 2022.
- (8) For så vidt angår de finanspolitiske retningslinjer, som blev udstukket den 2. marts 2022, tager de finanspolitiske henstillinger for 2023 hensyn til den forværrede økonomiske situation, den øgede usikkerhed og yderligere nedadrettede risici og den højere inflation sammenlignet med vinterprognosen. Den finanspolitiske reaktion skal derfor tage sigte på at forøge de offentlige investeringer i grøn og digital omstilling og energisikkerhed og på at opretholde købekraften i de mest sårbare husholdninger med henblik på at afbøde virkningerne af energiprisstigningerne og begrænse inflationspresset fra anden runde-effekter ved hjælp af målrettede og midlertidige foranstaltninger; finanspolitikken skal forblive fleksibel, så den kan tilpasses de hurtigt skiftende omstændigheder, og den skal i de enkelte lande afpasses efter deres

---

<sup>7</sup> Skønnene vedrørende den finanspolitiske kurs og dens komponenter i denne henstilling stammer fra skøn foretaget af Kommissionen på basis af de antagelser, der ligger til grund for Kommissionens forårsprognose 2022. Kommissionens forventninger til den potentielle vækst på mellemlang sigt tager ikke højde for de positive virkninger af reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge den potentielle vækst.

<sup>8</sup> Dvs. ikke finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten eller andre EU-midler.

<sup>9</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Finanspolitiske retningslinjer for 2023, Bruxelles (COM(2022) 85 final af 2.3.2022).

finanspolitiske og økonomiske situation, herunder med hensyn til eksponering for krisen og tilstrømningen af fordrevne personer fra Ukraine.

- (9) Den 30. april 2021 indgav Luxembourg sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Luxembourg genopretnings- og resiliensplan<sup>10</sup>. Tilrådighedsstillingen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Luxembourg på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.
- (10) Den 29. april 2022 fremlagde Luxembourg sit nationale reformprogram 2022 og sit stabilitetsprogram 2022 i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram 2022 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Luxembourgs halvårslige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen.
- (11) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Luxembourg 2022<sup>11</sup>. Heri foretages der en vurdering af Luxembourgs fremskridt med hensyn til at gennemføre de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i 2019, 2020 og 2021, og der gøres status over Luxembourgs gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen med udgangspunkt i resultattavlen for genopretnings- og resiliensfaciliteten. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer, herunder som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Rapporten indeholder også en vurdering af Luxembourgs fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelse af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.
- (12) Den 20. juli 2020 henstillede Rådet, at Luxembourg i 2020 og 2021 skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende genopretning. Det henstillede også, at Luxembourg skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det. Ifølge data valideret af Eurostat blev Luxembourg offentlige saldo i 2021 forbedret fra et underskud på 3,4 % af BNP i 2020 til et overskud på 0,9 % i 2021. Luxembourgs finanspolitiske reaktion understøttede den økonomiske genopretning i 2021, mens de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger aftog fra at udgøre 2,4 % af BNP i 2020 til 0,7 % i 2021. De foranstaltninger, som Luxembourg har truffet i 2021,

---

<sup>10</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Luxembourgs genopretnings- og resiliensplan (ST 10155/2021).

<sup>11</sup> SWD(2022) 618 final.

er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. De diskretionære budgetforanstaltninger, som regeringen traf i 2020 og 2021, var enten af midlertidig karakter eller opvejet af udlignende foranstaltninger. Ifølge data valideret af Eurostat udgjorde den offentlige gæld 24,4 % af BNP i 2021.

- (13) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, forekommer forsigtigt i 2022 og realistisk derefter. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2022 ventes realvæksten i BNP at udgøre 1,4 % i 2022 og 2,9 % i 2023. Til sammenligning ventes realvæksten i BNP ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 at udgøre 2,2 % i 2022 og 2,7 % i 2023. Afvigelsen på 0,8 procentpoint i 2022 skyldes primært højere forventninger til investeringer og et positivt bidrag fra nettoeksporten til væksten i realt BNP ifølge Kommissionens prognose. Ifølge stabilitetsprogrammet 2022 forventer regeringen, at den samlede saldo vil aftage til et underskud på 0,7 % af BNP i 2022 og til 0,4 % af BNP i 2023. Faldet i 2022 afspejler mestendels højere udgifter til aflønning af ansatte, investeringer og sociale ydelser, og på indtægtssiden forventes de løbende indkomst- og formueskatteindtægter at aftage. Ifølge programmet vil den offentlige gældskvoté øges til 25,4 % i 2022 og efterfølgende øges til 25,8 % i 2023. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 et offentligt underskud i 2022 på 0,1 % af BNP og et overskud for 2023 på 0,1 %. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 vil den offentlige gældskvoté være lidt lavere og udgøre 24,7 % i 2022 og 25,1 % i 2023.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) at være på 2,6 %. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge Luxembourgs potentielle vækst.

- (14) I 2022 udfasede regeringen størstedelen af de foranstaltninger, der blev truffet som reaktion på covid-19-krisen, således at de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger forventes at aftage fra 0,7 % af BNP i 2021 til 0,1 % i 2022. Det offentlige underskud påvirkes af de foranstaltninger, der er vedtaget for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås til 0,8 % af BNP i 2022 og 0,2 % af BNP i 2023<sup>12</sup>. Disse foranstaltninger består primært af en energirelateret skatnedsættelse, sociale overførsler til lavindkomsthusholdninger, nedsættelser af indirekte skatter på energiforbrug og produktionssubsidier. Disse foranstaltninger er meldt ud som værende af midlertidig karakter for størstepartens vedkommende. Hvis energipriserne imidlertid forbliver høje i 2023, kan nogle af disse foranstaltninger videreføres. Nogle af disse foranstaltninger, navnlig den generelle nedsættelse af punktafgifterne på brændstof i 2022, er ikke målrettede. Det offentlige underskud påvirkes også af omkostningerne til midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 forventes at udgøre 0,1 % og 0,2 % af BNP i henholdsvis 2022 og 2023<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved de foranstaltninger, der er truffet siden efteråret 2021, inkl. løbende indtægter og udgifter samt – hvis det er relevant – investeringsforanstaltninger.

<sup>13</sup> Det samlede antal fordrevne personer fra Ukraine til EU forventes gradvist at nå op på 6 millioner ved udgangen af 2022, og deres geografiske fordeling anslås på grundlag af størrelsen af den eksisterende diasporabefolkning, den relative befolkningsstørrelse i den modtagende medlemsstat og den faktiske fordeling af fordrevne personer fra Ukraine i hele EU pr. marts 2022. Hvad angår budgetomkostninger pr. person baseres skønnene på Kommissionens Fælles Forskningscenters Euromod-

- (15) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Luxembourg<sup>14</sup> i 2022 fastholder en understøttende finanspolitisk kurs, som omfatter finanseffekten af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholder nationalt finansierede investeringer. Det henstillede også, at Luxembourg, når den økonomiske situation tillader det, skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, og samtidig skulle øge investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet.
- (16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 og de oplysninger, der er indeholdt i Luxembourgs stabilitetsprogram 2022, forventes den finanspolitiske kurs i 2022 at være understøttende med -1,3 % af BNP som henstillet af Rådet<sup>15</sup>. Luxembourg agter løbende at støtte genopretningen ved at udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten til at finansiere yderligere investeringer som henstillet af Rådet. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at forblive stabilt i forhold til 2021. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,1 procentpoint til den finanspolitiske kurs i 2022<sup>16</sup>. Luxembourg planlægger derfor at opretholde nationalt finansierede investeringer som henstillet af Rådet. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtsiden) i 2022 at indebære et ekspansivt bidrag på 1,2 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfatter den yderligere virkning af foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af stigningen i energipriserne (0,5 % af BNP) samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,1 % af BNP), samtidig med at højere udgifter til aflønning af ansatte og sociale ydelser forventes at bidrage (med 0,3 % af BNP) til væksten i de løbende nettoudgifter.
- (17) I 2023 forventes den finanspolitiske kurs ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 at ligge på +0,5 % af BNP under antagelse af en uændret politik<sup>17</sup>. Luxembourg forventes fortsat at anvende tilskuddene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2023 til at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,1 % af BNP til den finanspolitiske kurs i 2023<sup>18</sup>. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtsiden) i 2023 at indebære et kontraktivt bidrag på 0,5 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette omfatter virkningen af udfasningen af de foranstaltninger, hvormed der tages højde for stigningen i energipriserne (0,3 % af BNP).
- (18) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2022 forventes det offentlige underskud gradvist at aftage til 0,3 % af BNP i 2024 og til 0,2 % senest i 2025. Den offentlige saldo ventes

---

mikrosimuleringsmodel, idet der tages hensyn til både kontantoverførsler og naturalydelser såsom uddannelse og sundhedspleje, som de berørte kan komme i betragtning til.

<sup>14</sup> Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 73).

<sup>15</sup> Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

<sup>16</sup> Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP.

<sup>17</sup> Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

<sup>18</sup> Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

dermed at forblive under 3 % af BNP i løbet af programperioden. Disse fremskrivninger hviler på en antagelse om lidt højere indtægter og stabile udgifter målt i procent af BNP. Ifølge programmet vil den offentlige gældskvoté øges senest i 2025, nærmere bestemt med en forøgelse til 26,2 % i 2024 og en stabilisering på 26,2 % i 2025. På grundlag af Kommissionens analyse forekommer risiciene for gældsholdbarheden at være lave på mellemlang sigt.

- (19) Covid-19-krisen havde en mere begrænset indvirkning på de offentlige finanser end i andre medlemsstater, og de relevante indikatorer forventes at blive forbedret i 2022. Den demografiske udviklings indvirkning på de offentlige udgifter vil imidlertid blive forstærket i de kommende årtier. Dette skyldes navnlig, at antallet af pensionister pr. arbejdstager forventes at stige støt på grund af den aldrende befolkning og nedgangen i nettomigrationsstrømmene. I et scenarie med uændret politik vil Luxembourg stå over for en af EU's største stigninger i pensionsudgifterne målt på andelen af BNP frem til 2070. Dette vil udmønte sig i pensionsudgifter på ca. 18 % af BNP (sammenholdt med 9 % i 2019), hvilket er blandt de højeste i EU. Deraf følger en betydelig stigning i den offentlige gæld, og holdbarheden i de offentlige finanser bringes i fare. En forhøjelse af den faktiske pensionsalder vil få den mest fordelagtige makroøkonomiske virkning, fordi denne faktor har det største potentiale til at nedbringe pensionsudgifterne. Med tiden vil en højere andel af ældre arbejdstagere i beskæftigelse også understøtte den økonomiske vækst. Genopretnings- og resiliensplanen behandler hverken pensionssystemets langsigtede bæredygtighed eller de negative virkninger af førtidspensionsordninger og de finansielle incitamenter til at forlade arbejdsmarkedet tidligt, hvilket begrunder den lave beskæftigelsesfrekvens blandt ældre arbejdstagere. En snarlig iværksættelse af reformer, der har til formål at begrænse førtidspensionsordninger og påvirke ældre arbejdstageres præferencer til at forblive i beskæftigelse i længere tid, vil muliggøre en gradvis gennemførelse og øge retfærdigheden mellem generationerne.
- (20) Bekæmpelsen af aggressiv skatteplanlægning i EU er afgørende for at: i) forhindre konkurrenceforvridning mellem virksomheder, ii) sikre en retfærdig behandling af skatteyderne og iii) beskytte de offentlige finanser. Luxembourg er en lille, åben økonomi med en stor integreret finanssektor, hvilket i vid udstrækning er årsagen til de eksisterende betydelige finansielle strømme. Disse betydelige finansielle strømme afspejler imidlertid også, at der i landet findes mange udenlandsk kontrollerede virksomheder, som er beskæftiget sig med koncernintern finansiering og likviditetsaktiviteter. Et særligt problem er fraværet af kildeskat — eller tilsvarende foranstaltninger angående rente- og royaltybetalinger til jurisdiktioner med lav eller ingen skat ud over de lande, der er opført på EU-listen over ikkesamarbejdsvillige jurisdiktioner<sup>19</sup>. Udgående rente- og royaltybetalinger fra selskaber med hjemsted i Luxembourg til jurisdiktioner uden for EU kan være pålagt lav eller ingen beskatning, hvis disse betalinger ikke beskattes eller beskattes på et lavt niveau i modtagerjurisdiktionen. Luxembourg har truffet visse forholdsregler for at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning. Hidtil har forholdsreglerne imidlertid været begrænsede og utilstrækkelige til at afhjælpe problemet med udgående betalinger i skattesystemet, som multinationale selskaber kan udnytte med henblik på aggressiv skatteplanlægning.
- (21) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i og bilag V, kriterie 2.2, til forordning (EU) 2021/241 indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i

---

<sup>19</sup> Rådets konklusioner af 24. februar 2022 om den reviderede EU-liste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner, EUT C 103/01 af 3.3.2022, s. 1.



2026. Disse hjælper med at håndtere alle eller en betydelig del af de økonomiske og sociale udfordringer, der er skitseret i de landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til Luxembourg i forbindelse med det europæiske semester i 2019 og 2020, såvel som i alle landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt før datoen for vedtagelse af planen. Disse udfordringer vedrører navnlig sundhedssystemets modstandsdygtighed, inklusion på arbejdsmarkedet og investeringer i den grønne og den digitale omstilling samt manglen på økonomisk overkommelige boliger og den institutionelle modstandsdygtighed i rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge. Planen omfatter foranstaltninger med henblik på at øge det offentlige udbud af økonomisk overkommelige boliger. Planen omfatter endvidere investeringer i produktion af vedvarende energi og bæredygtig transport, der bidrager til gradvist at dekarbonisere økonomien. Digitale offentlige tjenester og et stort offentligt forsknings- og innovationsprojekt inden for kvantekommunikationsteknologi vil fremme erhvervsinvesteringer og sætte skub i produktivitetsvæksten på mellemlang sigt. Med hensyn til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme omfatter planen en kombination af foranstaltninger med henblik på at forbedre gennemsigtigheden og styrke rammerne for tilsyn med udbydere af finansielle tjenester. Den strategi for kvalifikationer og uddannelsesprogrammer, der er fastsat i planen, herunder et særligt mål for ældre arbejdstagere, forventes at bidrage til at forbedre integrationen på arbejdsmarkedet.

- (22) Gennemførelsen af Luxembourgs genopretnings- og resiliensplan forventes at bidrage til yderligere at fremme den grønne og den digitale omstilling. Foranstaltningerne til støtte for klimamål i Luxembourg omfatter et beløb, der svarer til 61 % af planens samlede tildeling, mens foranstaltningerne til støtte for digitale mål omfatter et beløb, der svarer til 32 % af planens samlede tildeling. En fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen i overensstemmelse med de relevante milepæle og mål vil hjælpe Luxembourg med at komme sig hurtigt oven på covid-19-krisen og samtidig styrke landets modstandsdygtighed. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag, der går ud over planen, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.
- (23) Luxembourg har endnu ikke fremlagt partnerskabsaftalen og de øvrige programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken<sup>20</sup>. Luxembourg vil i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 tage hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af midlerne under samhørighedsfondene for perioden 2021-2027. Dette er en forudsætning for at øge effektiviteten og få størst mulig merværdi af den finansielle støtte, der modtages via samhørighedsfondene, og samtidig fremme koordineringen, komplementariteten og sammenhængen mellem disse fonde og Unionens øvrige instrumenter og fonde. En vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten og af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken kræver også, at flaksehalesene for investeringer til støtte for den grønne og den digitale omstilling og en afbalanceret territorial udvikling fjernes.

<sup>20</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik. EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159.

- (24) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen skal håndtere, står Luxembourg også over for andre udfordringer, som bl.a. knytter sig til en voksende ulighed i uddannelsessystemet. Luxembourgs uddannelsessystem er kendetegnet ved anvendelsen af tre sprog (luxembourgsk, tysk og fransk) samt et stort antal elever med uensartet socioøkonomisk og sproglig baggrund. Det fremgår af internationale testresultater, at elevernes grundlæggende færdigheder ligger lavere end EU-gennemsnittet, og de hænger tæt sammen med elevernes socioøkonomiske og sproglige baggrunde. I 2018-undersøgelsen af programmet for international elevevaluering, der blev gennemført af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, tegnede Luxembourg sig for en af EU's betydeligste forskelle mellem gunstigt stillede og ugunstigt stillede studerende, hvad angår læsefærdigheder. Ulighederne forstærkes af den flersprogede skolegang og den måde, hvorpå eleverne opdeles i forskellige skolespor på et tidligt tidspunkt. Uddannelsessystemet giver ikke alle elever tilstrækkelige sprogfærdigheder og grundlæggende færdigheder til at opfylde arbejdsmarkedets behov i landet. Individualiseret støtte til elever vil bidrage til at opnå det fulde udviklingspotentiale og den overordnede inddragelse af alle studerende. I tråd med konklusionerne fra det nationale observatorium for skolekvalitet i 2020 er der råderum til at forbedre forvaltningen af uddannelsessystemet, videreudvikle evalueringsværktøjer og kvantificerbare mål, der fremmer kvalitet og lige muligheder i såvel den formelle som den uformelle del af uddannelsessystemet.
- (25) I overensstemmelse med den opfordring, som EU's stats- og regeringschefer fremsatte i Versailleserklæringen, er formålet med REPowerEU-planen at udfase Den Europæiske Unions afhængighed af import af fossile brændstoffer fra Rusland så hurtigt som muligt. Med henblik herpå er man i dialog med medlemsstaterne i færd med at udpege de bedst egnede projekter, investeringer og reformer på nationalt, regionalt og EU-plan. Disse foranstaltninger skal reducere den samlede afhængighed af fossile brændstoffer og flytte importen af fossile brændstoffer væk fra Rusland.
- (26) Luxembourgs energisystem er kendetegnet ved stor afhængighed af import og afhængighed af fossile brændstoffer. Ifølge data fra 2020 er Luxembourg EU's største nettoimportør af energi i forhold til befolkningens størrelse. Landet er næsten helt og holdent afhængig af import af primær energi med en afhængighedsgrad på 92,5 %. Langt overvejende dominerer olie og gas som energikilder; olie udgør 68,5 % af energiforbruget og gas 17,8 %. Luxembourg importerer ikke olie fra Rusland, hvorimod EU-gennemsnittets import af råolie fra Rusland ligger på 26 %. Rusland er dog stadig en forholdsvis vigtig kilde til gasimport, idet landet leverer 27 % af Luxembourgs naturgasimport, selv om den ligger under EU-gennemsnittet på 44 %<sup>21</sup>. Luxembourg har integreret sit gasnet med Belgiens gasnet i en fælles platform. Der findes ingen større flaskehalse på kort sigt, men der vil være behov for yderligere investeringer for at ledsage omstillingen til vedvarende energi, navnlig i form af forstærkning og opgradering af nettet. Efterspørgslen efter gas i industrien har været uændret i de seneste år, og efterspørgslen efter gas i handelssektoren er steget moderat. Den største vækst i gasforbruget skyldtes en stigning i forbruget i boligsektoren. Luxembourg må tage udfordringen med utilstrækkelig boligforsyning op og samtidig nå sine energi- og klimamål. Der er også behov for at renovere den eksisterende bygningsmasse. Med 20,8 % af det samlede energibesparelspotentiale (udtrykt i

---

<sup>21</sup> Eurostat (2020), import fra Rusland i forhold til den samlede import af henholdsvis naturgas og råolie. For gennemsnittet for EU-27 er den samlede import baseret på import fra lande uden for EU-27. For Luxembourg omfatter den samlede import handel inden for EU.

GWh) udgør boligbygnings- og renoveringssektoren den næststørste kilde til kumulative energibesparelsemuligheder i 2030. Luxembourg har øget sin andel af vedvarende energi fra 5 % i 2015 til 12 % i 2020. Ikke desto mindre er det stadig en af de medlemsstater, hvis andel er lavest. Luxembourg har brug for en solid indsats for at nå sine energimål for 2030 om at øge andelen af energi fra vedvarende energikilder til 25 % og mindske det endelige energiforbrug med 40-44 % i forhold til 2007. Kommunerne kommer til at spille en nøglerolle i den forbindelse. Trængsel i vejtrafikken tynger økonomien og den miljømæssige bæredygtighed, samtidig med at transport tegner sig for en betydelig andel af olieforbruget og for 59 % af de samlede drivhusgasemissioner, hvilket skal sammenholdes med et EU-gennemsnit på 24 % i 2019. Foranstaltninger rettet mod en mere effektiv og bæredygtig transport kan således bidrage væsentligt til at mindske olieafhængigheden. Dette afspejles i Luxembourgs nationale energi- og klimaplan, som sigter mod, at el- og plug-in-køretøjer i 2030 skal udgøre 40 % af bilparken. Luxembourg har sat sig som mål at blive klimaneutral senest i 2050. Der er behov for yderligere forhøjelser af ambitionsniveauet for at reducere drivhusgasemissionerne, styrke den vedvarende energi og øge energieffektiviteten, hvis Luxembourg skal opfylde "Fit for 55"-målene.

- (27) Den hurtigere omstilling til klimaneutralitet og væk fra brugen af fossile brændstoffer vil medføre betydelige omstrukturingsomkostninger i adskillige sektorer, men Luxembourg vil som led i samhørighedspolitikken kunne trække på mekanismen for retfærdig omstilling til at mindske omstillingens socioøkonomiske virkning. Luxembourg vil også kunne trække på Den Europæiske Socialfond Plus til at forbedre beskæftigelsesmulighederne og styrke den sociale samhørighed.
- (28) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet 2022, og dets holdning<sup>22</sup> afspejles i henstilling 1 nedenfor.
- (29) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og deres kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions virkemåde henstillede Rådet, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For Luxembourgs vedkommende afspejles dette især i henstilling 1, 2 og 3 nedenfor,

HENSTILLER, at Luxembourg i 2022 og 2023 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre i 2023, at væksten i nationalt finansierede løbende udgifter er i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine; være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation; øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten, RePowerEU og andre EU-fonde; for perioden efter 2023, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt; forbedring af pensionssystemets holdbarhed på lang sigt, navnlig ved at begrænse førtidspensionering og øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere; gøre en indsats for effektivt at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning, herunder ved at sikre tilstrækkelig beskatning af udgående rente- og royaltybetalinger til jurisdiktioner med en skattesats på nul eller lav skat

---

<sup>22</sup> I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

2. fortsætte gennemførelsen af sin genopretnings- og resiliensplan i overensstemmelse med de milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021; fremlægge programmeringsdokumenterne vedrørende samhørighedspolitikken for 2021-2027 med henblik på at afslutte forhandlingerne med Kommissionen og efterfølgende påbegynde gennemførelsen
3. mindske virkningen af uligheder på elevernes karakterer og fremme lige muligheder for alle studerende i uddannelsessystemet
4. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer generelt ved at fremskynde udbredelsen af vedvarende energikilder og eltransmissionskapacitet og investere i energieffektivitet i både boliger og erhvervsbygninger; støtte kommunerne i at udvikle detaljerede lokalplaner for at udbrede vedvarende energi, herunder vindkraft og solceller, og for fjernvarme- og fjernkølingssystemer; yderligere fremme elektrificering af transport og investere i offentlige transportnet og infrastrukturer.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne*  
*Formand*