



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Luxembourgs nationale reformprogram 2013

og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2012-2016

{SWD(2013) 366 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Luxembourgs nationale reformprogram 2013

og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2012-2016

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 henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-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 baggrund af Kommissionens forslag en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker⁴, 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 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

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 og P7_TA(2013)0053.

⁴ Rådets afgørelse 2013/208/EU af 22. april 2013.

forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

- (4) Den 6. juli 2012 vedtog Rådet en henstilling om Luxembourgs nationale reformprogram for 2012 og afgav en udtalelse om Luxembourgs opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2015.
- (5) Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester 2013 for samordning af de økonomiske politikker. Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen desuden på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer rapporten om varslingsmekanismen⁶, hvori Luxembourg blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående undersøgelse.
- (6) Den 14. marts 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 væksthæmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.
- (7) Den 26. april 2013 afleverede Luxembourg sit stabilitetsprogram for perioden 2012-2016 og sit nationale reformprogram for 2013. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (8) Baseret på vurderingen af 2013-stabilitetsprogrammet i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, er plausibelt. Navnlig programmets scenarier for 2013 ligger meget tæt på Kommissionens prognose for foråret, mens prognosen for 2014 er en anelse mere optimistisk. De mellemfristede underskudsfremskrivninger bygger på et vækstscenario, der er en anelse optimistisk og over vækstpotentialet. Målet for programmets budgetstrategi er at nedbringe underskuddet fra 0,8 % af BNP i 2012 til 0,6 % af BNP i 2014. I programperiodens yderår forventes underskuddet dog at stige til 1,3 % af BNP både i 2015 og 2016. Dette skyldes de nye momsregler for elektroniske tjenester, der træder i kraft den 1. januar 2015, og som gør, at Luxembourg kommer til at overholde EU's regler. I henhold til disse regler, overgår momsindtægterne fra e-handel fra det land, som udbyderen befinder sig i, til det land, hvor kunden befinder sig. Myndighederne forventer, at de nye regler vil medføre, at momsindtægterne falder med 1,4 % af BNP. Regeringen har allerede meddelt, at standardmomsen kommer til at stige for at kompensere for en del af indtægtstab. Stabilitetsprogrammet for 2013 bekræfter den forrige mellemfristede budgetmålsætning, som sigtede mod et strukturelt overskud på 0,5 % af BNP. Budgetmålsætningen stemmer overens med kravene i stabilitets- og vækstpagten. Både Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 og den (genberegnete) strukturelle budgetsaldo i stabilitetsprogrammet forventer, at Luxembourgs strukturelle overskud for 2012 er på 0,1 % af BNP, hvilket er under budgetmålsætningen, og det forventes desuden, at Luxembourg når sin budgetmålsætning i 2013. Dog forventes Luxembourg så fra og med 2014 igen at komme til at afvige fra sin egen mellemfristede budgetmålsætning med 0,3 % af BNP og endnu mere i 2015 og 2016. De nationale myndigheder har gentaget målet om at

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

komme tilbage til den mellemfristede budgetmålsætning senest i 2017 for at opnå et større spillerum. Den offentlige bruttogæld ligger i 2012 på 20,8 % af BNP og dermed et godt stykke under traktatens referenceværdi.

- (9) Luxembourg har de seneste år formået at holde det offentlige underskud under tærsklen på 3 % af BNP og dermed undgået at skulle indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Dette skyldes i højere grad kraftigt stigende indtægter end udgiftsbegrænsninger. Væksten i 2012 i de offentlige udgifter eksklusiv diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden forventes at overstige det benchmark for udgifter, der er fastsat i stabilitets- og vækstpakken. Væksten i de offentlige udgifter forventes at afvige med 1,3 % af BNP fra benchmarken for udgifter, hvilket er over tærsklen på 0,5 % af BNP, jf. forordning (EF) nr. 1466/97. For at fastsætte afvigelsen er det dog nødvendigt at udføre en samlet vurdering under hensyntagen til følgende faktorer: i) underskuddet forværredes i strukturelle termer kun med 0,2 % af BNP i 2012, ii) Luxembourgs økonomi er som følge af landets ringe størrelse og dets åbenhed meget volatil, og iii) Luxembourg vil ifølge Kommissionens tjenestegrenes prognose for foråret 2013 nå sin budgetmålsætning allerede i 2013. Alle disse forhold indikerer, at afvigelsen er ikke-strukturel. De indtægter, som Luxembourg regerings opkræver, er imidlertid meget volatile, hvilket indtil nu har resulteret i, at indtægterne har været højere end forventet, men de udgør samtidig en risiko mod de offentlige financers langsigtede holdbarhed. For bedre at håndtere disse risici, bør både gælds- og udgiftsbegrænsninger fastsættes ved lov. Desuden bør der udpeges et overvågningsorgan og vedtages en handlingsplan i tilfælde af manglende overholdelse. Når momspakken, som kommer til at påvirke skatteindtægterne i særdeles negativ retning, træder i kraft den 1. januar 2015, vil det blive tydeligt, hvor vigtigt det er, at Luxembourg indfører en mellemfristet budgetramme. Det bliver dermed nødvendigt at føre en særligt forsigtig finanspolitik i 2014.
- (10) På nuværende tidspunkt kommer mindre end en tredjedel af skatteindtægterne fra forbrugerskat, hvilket delvist skyldes en moderat og nedsat moms. Luxembourg er det land i EU, der har det største antal af kategorier af varer og tjenesteydelser omfattet af nedsat momssats. Den store finansielle sektor, der er fritaget for moms, bidrager også til, at momsen udgør en lille del af BNP. Overordnet set har Luxembourg mulighed for at øge indtægten ved at hæve standardmomsen. Desuden kendetegnes selskabsbeskatningen i Luxembourg af de mange skattefordele, som tilskynder virksomheder til at finansiere deres aktiviteter via låntagning, hvilket bidrager til den høje gældskvote.
- (11) Luxembourgs pensionsreform, der blev vedtaget i december 2012, er første skridt i den rigtige retning. Selv under hensyntagen til de fleste forhold i den vedtagne pensionsreform er Luxembourg nødt til at gennemføre flere politikker til at fremme de offentlige financers langsigtede holdbarhed i form af en permanent forbedring på 8,6 procentpoint af BNP i den primære saldo for at lukke hullet i budgettet. Luxembourg er derfor nødt til at arbejde videre med pensionsreformen. Et loft over pensionstilpasningerne på baggrund af reallønstigningerne vil få pensionsreserverne til at stige, og ved at knytte den lovfæstede pensionsalder til den forventede levealder sikres pensionssystemets langsigtede holdbarhed. Mulighederne for at gå tidligt på pension bør desuden reduceres, og det bør være mere attraktivt at blive på arbejdsmarkedet ud over den fastsatte minimumsalder. Derudover forventes udgifterne til langtidspleje at påvirke budgettets holdbarhed i form af et bidrag på 2,1 procentpoint til finansieringsgabet. Den forventede stigning både i antallet af ældre og antallet af forsørgede personer i Luxembourg er højere end EU-gennemsnittet.

- (12) Produktiviteten i Luxembourg er for øjeblikket forholdsvis høj. Dog svinder manøvre mulighederne for at opnå produktivtetsgevinster ind. Enhedslønsmkostningerne bør derfor begrænses ved at sikre et bedre forhold mellem lønninger og produktivitet. Luxembourg har truffet foranstaltninger til at begrænse lønstigningerne ved at ændre dyrtidsreguleringen fra 2012 til 2014. Reformen er dog kun midlertidig og garanterer ikke, at lønningerne over tid kommer til at udvikle i forhold til produktiviteten. Produktiviteten er ikke den samme i alle økonomiske sektorer, og produktionsniveauet i den finansielle sektor er næsten dobbelt så høj som i de resterende dele af økonomien. Luxembourgs konkurrenceevne vil være udsat for en betydelig risiko fra 2015 og frem, når den automatiske dyrtidsregulering igen anvendes som normalt. Der bør derfor træffes yderligere foranstaltninger til at ændre lønfastsættelsessystemet på en mere holdbar måde for at undgå, at konkurrenceevnen yderligere forringes i fremtiden.
- (13) Luxembourgs økonomi er stærkt afhængig af den finansielle sektor, som står for omkring 30 % af den samlede merværdi og 25 % af skatteindtægterne. For at sikre landets fremtidige konkurrenceevne er det nødvendigt at udvikle alternative kompetenceområder. Luxembourgs forsknings- og innovationssystemer står fortsat meget svagt, og Luxembourg når derfor ikke sit F&U-intensitetsmål for 2020. Indsatsen med at få de offentlige forskningsinstitutioner og private virksomheder til at samarbejde ligger et godt stykke under EU-gennemsnittet, hvilket afspejler den manglende forbindelse mellem den private F&U-sektor og det offentlige forskningssystem. Luxembourg bør modvirke den nedadgående kurve i F&U-intensiteten især ved at hjælpe med at øge erhvervslivets F&U-intensitet. En mere målrettet, intelligent specialiseringsstrategi kunne få en afgørende rolle i forhold til at maksimere de økonomiske virkninger af den offentlige forskningsstøtte, især fordi det ville have en løftestangseffekt på de private investeringer. En sådan målrettet tilgang bør suppleres af en omfattende horisontal politik med fokus på at få innovative virksomheder til at udvikle sig og vokse.
- (14) Arbejdsløsheden blandt unge ligger fortsat højt på 18 % og er desuden tæt forbundet med uddannelsesniveauet. Unge indbyggere møder stor konkurrence på jobmarkedet i form af udlændinge, der ofte er bedre uddannet. Selvom Luxembourg har vist sig meget opsat på at løse problemet med arbejdsløshed blandt de unge, er der stadig brug for flere tiltag. For at maksimere afkastet bør de trufne foranstaltninger være en del af en omfattende reformstrategi med bedre aktiveringspolitikker for at komme overførselsafhængigheden til livs. Luxembourgs unge klarer sig forholdsvis dårligt i PISA-undersøgelsens test af grundlæggende færdigheder. Der er brug for flere foranstaltninger for at modvirke den negative tendens til, at børn siden 2006 er blevet dårligere til læsning, matematik og naturfag. Der bør træffes yderligere foranstaltninger til at forbedre og målrette uddannelsesressourcerne på skoler med dårligt stillede elever, og der bør stilles flere midler til rådighed til sproghjælp og specialundervisning. De særlige udfordringer, som indbyggere med indvandrerbaggrund møder på arbejdsmarkedet, bør undersøges nærmere og håndteres ved hjælp af målrettede foranstaltninger, også hvad angår sprogfærdigheder. Der bør i denne sammenhæng rettes særlig opmærksomhed mod erhvervsuddannelserne. For at forbedre de tidlige skoleår og undgå at unge, navnlig indvandrere, forlader skolen tidligt, bør der træffes yderligere foranstaltninger. De ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed bør forbedres, bl.a. ved hjælp af efteruddannelse.
- (15) Luxembourg har forpligtet sig til at nedbringe drivhusgasemissionerne i de sektorer, der falder uden for emissionshandelsordningen, med 20 % i 2020 i forhold til 2005,

men forventes at være 27 procentpoint fra at nå målet. Transportsektoren står for 64 % af de emissioner, der ikke er omfattet af emissionshandelsordningen, hvilket er en af Luxembourgs største udfordringer. De foranstaltninger, der allerede er blevet truffet, bidrager kun til at nedbringe drivhusgasemissionerne med ca. en tredjedel af det endelige mål. Det er derfor nødvendigt at optrappe indsatsen betydeligt, bl.a. ved at øge brændstofafgifterne med henblik på at nedbringe afgiftsuligheden i forhold til de omkringliggende lande. Arbejdet med reformen af afgifter på motorkøretøjer bør også optrappes. Luxembourg bør fortsætte med at gennemføre projekter, der fordelagtiggør brugen af offentlig transport. Der bør indføres trængselsafgifter på vejene for at opfordre folk til at skifte til offentlig transport. Udbygning af de offentlige transportforbindelser til naboregionerne bør ligeledes fremmes.

- (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. Kommissionen 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 Unionens samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-niveau gives input til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger under det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-6 nedenfor.
- (17) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Luxembourgs stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse⁷ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (18) I forbindelse med det europæiske semester har Kommissionen også udført en samlet analyse af den økonomiske politik i euroområdet. På baggrund deraf har Rådet udstedt særlige henstillinger til de medlemsstater, der har euroen som valuta. Luxembourg bør således også sikre, at disse henstillinger gennemføres til fulde og rettidigt,

HENSTILLER, at Luxembourg i perioden 2013-2014 træffer følgende foranstaltninger med henblik på at:

- 1. Bevare en sund finanspolitisk stilling og holde fast i den mellemfristede målsætning, der sikrer de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, og tage særligt hensyn til de aldringsrelaterede implicitte forpligtelser. Styrke den finanspolitiske styring ved at vedtage en mellemsigtet budgetramme, der omfatter den overordnede styring og flerårige udgiftslofter, og ved at iværksætte en uafhængig overvågning af de finanspolitiske regler.
- 2. Træffe foranstaltninger til at håndtere skattefordelene i forbindelse med selskabsbeskatning og udvide anvendelsesområdet for standardmoms.
- 3. Dæmme op for aldersrelaterede udgifter, bl.a. ved at fokusere mere på forebyggelse, rehabilitering og uafhængig levevis, styrke den nyligt vedtagne pensionsreform, træffe yderligere foranstaltninger til at dæmme op for tidlig pensionering og øge den effektive pensionsalder, bl.a. ved at knytte den lovbestemte pensionsalder til forventet levetid for dermed at sikre pensionssystemets holdbarhed på lang sigt.
- 4. Træffe yderligere foranstaltninger i tillæg til den nuværende fastfrysning - i samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis - til at ændre lønfastsættelsessystemet, herunder dyrtidsreguleringen, at blive mere lydhør over for produktivitets- og sektorudviklinger og arbejdsmarkedsvilkår og samtidig fremme konkurrenceevnen. Sætte skub i bestræbelserne på at diversificere den

⁷ I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

økonomiske struktur, fremme private investeringer i forskning især ved at udvikle samarbejdet mellem offentlig forskning og private virksomheder.

5. Øge bestræbelserne på at nedbringe arbejdsløsheden blandt unge ved at forbedre uddannelsen og overvågningen af de aktive arbejdsmarkedstiltag. Styrke de almene uddannelser og erhvervsuddannelserne, så de unges kvalifikationer tilpasses efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Træffe resolute foranstaltninger med henblik på at øge erhvervsfrekvensen for ældre arbejdstagere, bl.a. ved at forbedre deres beskæftigelsesegnethed gennem livslang læring.
6. Øge bestræbelserne på at nå målene for at nedbringe drivhusgasemissionerne fra aktiviteter uden for emissionshandelssystemet, bl.a. ved at øge beskatningen af energiprodukter til transport.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand