EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Luxemburgs nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2019

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Luxemburgs nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2019

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Luxemburg inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).

(2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Luxemburg, i egenskap av medlemsstat som har euron som

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

valuta, säkerställa att rekommendationen för euroområdet, vilken avspeglas i rekommendationerna 1 och 4, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål.

(3) Landsrapporten 2019 för Luxemburg[2] offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Luxemburg hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

(4) Den 30 april 2019 lade Luxemburg fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt stabilitetsprogram för samma år. För att beakta deras inbördes kopplingar har de båda programmen bedömts samtidigt.

(5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013[3] får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse[4].

(6) Luxemburg omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 planerar regeringen en minskning av det samlade överskottet från 2,4 % av BNP under 2018 till 1,0 % av BNP under 2019, följt av en nästan stadig ökning därefter som väntas nå ett överskott på 2,2 % av BNP under 2023. På grundval av det omräknade strukturella saldot överträffas det medelfristiga budgetmålet – vilket har ändrats från ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP 2019 till ett strukturellt överskott skott på 0,5 % från 2020 – under hela programperioden[5]. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 väntas den offentliga förvaltningens skuldkvot ligga långt under fördragets referensvärde på 60 % av BNP. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är positivt under hela den period som programmet omfattar, med undantag för 2023 då det är realistiskt. Enligt kommissionens vårprognos 2019 beräknas det strukturella saldot ligga på ett överskott på 0,9 % av BNP 2019 och 0,5 % av BNP 2020, vilket är lägre, framför allt för 2020, än i stabilitetsprogrammet för 2019, men fortfarande över eller förenligt med det medelfristiga budgetmålet. Utgifternas utveckling bör dock övervakas noga på kort och medellång sikt, särskilt med tanke på eventuella framtida risker i fråga om intäkternas stabilitet. Sammantaget anser rådet att Luxemburg kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2019 och 2020.

(7) Trots de senaste reformerna förväntas Luxemburgs åldersrelaterade utgifter (pensionsrelaterade kostnader, hälso- och sjukvårdskostnader samt kostnader för

---

2 SWD(2019) 1015 final.

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

4 COM(2014) 494 final.

5 Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

långvarig vård och omsorg) öka markant på lång sikt. Om inga politiska förändringar görs av det nuvarande systemet kan de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt äventyras. Den risken föreligger trots den nuvarande låga offentliga skuldsättningen och de ackumulerade reserverna i det sociala trygghetssystemet, som förväntas säkerställa systemets balans fram till 2041. Rekommendationer om detta har riktats till Luxemburg sedan 2011, men begränsade framsteg har gjorts hittills. I sin rapport från 2018 diskuterade regeringens arbetsgrupp för pensioner olika sätt att förbättra pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, bland annat genom att gradvis höja avgiftsdelen, genom att höja pensionsåldern för att ta hänsyn till längre förväntad livslängd och genom att uppmuntra pensionering i faser. I rapporten föreslås en diversifierad strategi med välavvägda reformer för att garantera systemets långsiktiga hållbarhet och samtidigt minimera effekterna för både ekonomin och pensionärerna. De förutspådda ökningarna av de åldersrelaterade utgifterna utgör också en risk för den långsiktiga hållbarheten i hälso- och sjukvården och den långvariga vården och omsorgen. Över tre fjärdedelar av medlen för långvarig vård och omsorg kommer från offentliga källor. Reformen 2018 förväntas säkerställa den ekonomiska hållbarheten fram till 2030, genom att det blir möjligt att gradvis öka arbetstagarnas bidrag till hälso- och sjukvårdssystemet från 1,4 % av lönebasen till 1,7 % för att hålla kostnaderna i proportion till andelen försörjda personer. Konsekvenserna för den finanspolitiska hållbarheten på lång sikt är dock ännu inte tydliga. För att upprätthålla den sociala sammanhållningen och de offentliga finanserna på lång sikt måste den demografiska politiken samverka med utbildningspolitiken och ta ett helhetsgrepp på både de utmaningar och möjligheter som förändringarna i befolkningsstrukturen och den digitala ekonomin innebär, med tanke på hur den allt äldre befolkningen torde påverka utbudet av arbetskraft inom den närmaste framtiden. Brist på arbetskraft har nyligen uppstått i vissa sektorer, vilket kan hindra produktivitetstillväxten och minska den långsiktiga tillväxtpotentialen.

(8) Trots de överlag goda resultaten på arbetsmarknaden stagnerar sysselsättningen och vissa grupper har fortfarande särskilda svårigheter på arbetsmarknaden. Särskilt är sysselsättningen bland äldre fortfarande mycket låg, och ytterligare insatser krävs för att öka deras sysselsättning och arbetsmarknadsmöjligheter. System för förtida uttag av pension som uppmuntrar arbetstagarna att lämna arbetet är fortfarande mycket vanliga, och 57,5 % av dem som gick i pension 2017 tog ut sin pension i förtid. Under 2018 avskaffade regeringen ett av de system för förtida pension som lät arbetstagare gå i pension från och med 57 års ålder, men effekten av reformen försvagades genom att man lättade på restriktionerna i andra system för förtida pension. Det låga arbetskraftsdeltagandet bland äldre beror till stor del också på negativa ekonomiska incitament för arbete som har sitt ursprung i skatte- och förmånssystemen, vilka är förhållandevis höga för denna åldersgrupp. För att äldre ska kunna arbeta behövs en heltäckande strategi, med bland annat insatser som hjälper arbetstagare att stanna kvar längre i arbetslivet. Den s.k. ålderspakten, ett lagförslag som överlämnades till parlamentet i april 2014 och vars mål är att uppmuntra företag med fler än 150 anställda att anställa och ha kvar äldre arbetstagare genom åtgärder för att hantera åldersproblematiken, har ännu inte antagits.

(9) Även om Luxemburg fortfarande är fast beslutet att förbättra regelverket för företagstjänster är de rättsliga hindren fortfarande höga i flera sektorer, till exempel juridiska tjänster, redovisningstjänster, arkitektur- och ingenjörstjänster, enligt kommissionens restriktionsindikator[6]. OECD:s index för begränsningar för handeln i

[6] SWD(2016) 436 final

tjänster inom EES, offentliggjort i december 2018, visar också att Luxemburgs grad av lagfästa restriktioner gentemot andra medlemsstater är högre än genomsnittet på den inre marknaden i dessa sektorer.

(10) Luxemburgs ekonomiska modell kännetecknas av goda resultat som är förenliga med en stabil och långvarig ökning av kvalificerade arbetstillfällen. Detta stöds av hög produktivitet, som till stor del avspeglar effektivitetsvinster från deltagande i globala marknader, särskilt inom finanssektorn. Produktivitetstillväxten har dock avmattats de senaste åren, och dragits ned av näringslivets låga investeringar i innovation och digital integration. Luxemburgs strategi för att diversifiera sin ekonomi genom att utveckla centrala kunskapsintensiva sektorer som ett led i en övergång till en datadriven ekonomi har stor potential att stimulera investeringar med högt förädlingsvärde och stärka produktivitetstillväxten. Härvidlag är de offentliga investeringarna fortsatt höga och inriktade på dessa sektorer, bland annat i den starka informations- och kommunikationstekniksektorn. Dessa betydande offentliga investeringar har dock inte fått några spridningseffekter, och har inte heller bidragit till att stimulera privata investeringar i innovation och digitalisering. Ökade investeringar i forskning och innovation samt i digital integration, särskilt i företagen, i synnerhet de små och medelstora, är viktigt för att stärka produktivitetstillväxten och ytterligare diversifiera Luxemburgs ekonomi. Att utveckla en sammanhängande och integrerad nationell ram för forsknings- och innovationspolitik och stödinstrument, bland annat med uppsättande av prioriteringar på grundval av en tillförlitlig bedömning av de förväntade ekonomiska effekterna, är avgörande för att Luxemburg ska kunna ta vara på hela potentialen i sitt ekosystem för innovation.

(11) Ökade investeringar i kompetens, i synnerhet inom informations- och kommunikationsteknik, anställbarhet, utbildning, däribland bättre anpassning av läroplanerna till arbetsmarknadens behov och främjande av teknisk och digital omställning, är viktigt för att förbättra Luxemburgs potential till produktivitet, sysselsättning och tillväxt på lång sikt, och för att främja lika möjligheter.

(12) Luftföroreningar och trängsel i trafiken i rusningstid utgör fortfarande allvarliga problem för Luxemburg, både ur konkurrens- och miljöhänseende. Dessutom bidrar koldioxidutsläppen från vägtransporterna till klimatförändringarna. Enligt de nationella prognoser för 2017 som lämnats in till kommissionen förväntas Luxemburg, om inga ytterligare åtgärder vidtas, missa sitt mål för 2020 att minska utsläppen av växthusgaser med 3 procentenheter och sitt mål för 2030 med 20 procentenheter. Antalet gränsgångare, som för närvarande utgör cirka 45 % av den luxemburgska arbetskraften, den låga beskattningen av drivmedel och höga bostadspriser bidrar till ökad bilkörning och hindrar förbättringar av luftkvaliteten och trafikförhållandena. Samtidigt har andelen nya personbilar med alternativa bränslen som sålts i Luxemburg ökat de senaste åren.

(13) Det otillräckliga utbudet av bostäder kan påverka Luxemburgs attraktionskraft negativt. Den starka efterfrågan på bostäder drivs fortfarande av befolkningsökning, gynnsamma finansieringsvillkor och en stor andel gränsgångare i arbetskraften. Utbudet av och investeringarna i bostäder förefaller otillräckliga, och begränsas av otillräcklig tillgång till mark och låg befolkningstäthet, vilket till stor del beror på bristande incitament för markägarna att bygga nytt eller sälja bostäder. Utbudet av subventionerade bostäder förefaller också otillräckligt och visar på ett behov av betydande investeringar för att mildra de ökande spänningarna på bostadsmarknaden.

(14) Kampen mot aggressiv skatteplanering är en förutsättning för att skattesystemen ska bli mer effektiva och rättvisa, vilket lyfts fram i 2019 års rekommendation för euroområdet. Skattebetalarnas aggressiva skatteplanering får spridningseffekter mellan medlemsstaterna och kräver att EU-lagstiftningen kompletteras med samordnade nationella åtgärder. Trots att Luxemburg agerat mot aggressiv skatteplanering, tyder den höga andelen utdelningar, räntor och royalties av BNP på att landets skattebestämmelser utnyttjas av företag som ägnar sig åt aggressiv skatteplanering. Majoriteten av de utländska direktinvesteringarna innehas av ”företag för särskilda ändamål”. Det faktum att ingen källskatt uppbärs för räntor och royalties till utlandet (dvs. från personer bosatta i EU till personer bosatta i tredjeland) och undantaget från källskatt på utdelningar under vissa omständigheter kan leda till att ingen skatt överhuvudtaget uppbärs för de här utbetalningarna, om de heller inte omfattas av skatt i det mottagande landet.

(15) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten[7]. Luxemburg skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena.

(16) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Luxemburgs ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019 och det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Luxemburg har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Luxemburg utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och anser att Luxemburg väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Luxemburg att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Öka sysselsättningen bland äldre arbetstagare genom att förbättra deras sysselsättningsmöjligheter och anställbarhet. Öka pensionssystemets hållbarhet på lång sikt, genom att ytterligare begränsa förtida uttag av pension.

2. Minska hindren för konkurrens i lagreglerade kvalificerade företagstjänster.

3. Styra den ekonomiska politiken för investeringar till att främja digitalisering och innovation, stimulera kompetensutveckling, förbättra hållbara transporter och öka utbudet av bostäder, bland annat genom att öka incitamenten och undanröja hindren för bostadsbyggande.

4. Vidta åtgärder när det gäller sådana inslag i skattesystemet som kan underlätta aggressiv skatteplanering, särskilt genom utgående betalningar.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

[7] SWD(2019) 1015 final.