



Bruxelles, den 2. juli 2019
(OR. en)

10169/19

ECOFIN 624
UEM 227
SOC 476
EMPL 365
COMPET 505
ENV 596
EDUC 311
RECH 344
ENER 348
JAI 706
FSTR 127
REGIO 163

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Komm. dok. nr.:	9941/19 - COM(2019) 516 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Luxembourgs nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2019

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2019) 516 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om Luxembourgs nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2019

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-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til Det Europæiske Råds konklusioner,

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

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011² ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Luxembourg ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet³ ("henstillingen vedrørende euroområdet for 2019"), som indeholder fem henstillinger vedrørende euroområdet ("henstillingerne vedrørende euroområdet").
- (2) Da Luxembourg har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Luxembourg sikre en fuldstændig og rettidig efterlevelse af henstillingen vedrørende euroområdet for 2019 som afspejlet i henstilling 1 til 4 nedenfor. Navnlige vil en målretning af den investeringsrelaterede økonomiske politik på de specificerede områder og en passende behandling af de udgående betalinger bidrage til at gennemføre den anden henstilling vedrørende euroområdet for så vidt angår investeringsstøtte og aggressiv skatteplanlægning, og foranstaltninger til at forbedre ældres deltagelse på arbejdsmarkedet vil bidrage til at gennemføre den tredje henstilling vedrørende euroområdet for så vidt angår sikring af et tilstrækkeligt og bæredygtigt socialsikringssystem.

² 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).

³ EUT C 136 af 12.4.2019, s. 1.

- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for 2019 for Luxembourg offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Luxembourgs fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018⁴, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og Luxembourgs fremskridt med opfyldelsen af dets nationale Europa 2020-mål.
- (4) Luxembourg fremlagde den 30. april 2019 sit nationale reformprogram for 2019 og sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) De relevante landespecifikke henstillinger er taget i betragtning ved programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵ kan Kommissionen, hvor det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af de foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁴ EUT C 320 af 10.9.2018, s. 68.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

(6) Luxembourg er på nuværende tidspunkt underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit stabilitetsprogram for 2019 planlægger regeringen en nedgang i overskuddet på den offentlige saldo fra 2,4 % af bruttonationalproduktet (BNP) i 2018 til 1,0 % af BNP i 2019 efterfulgt af en næsten støt stigning, indtil der nås et overskud på 2,2 % af BNP i 2023. På grundlag af den genberegneede strukturelle saldo⁶ vil den mellemfristede budgetmålsætning, som er blevet ændret fra et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP i 2019 til et strukturelt overskud på 0,5 % af BNP fra 2020, være mere end opfyldt gennem hele programperioden. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 forventes den offentlige gældskvote at holde sig et pænt stykke under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er optimistisk for hele den periode, der er omfattet af stabilitetsprogrammet for 2019, bortset fra 2023, hvor det er realistisk. Baseret på Kommissionens forårsprognose 2019 ventes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 0,9 % af BNP i 2019 og 0,5 % af BNP i 2020, hvilket er lavere — især for 2020 — end i stabilitetsprogrammet for 2019, men stadig over eller i overensstemmelse med den mellemfristede budgetmålsætning. Samtidig bør udviklingen i udgifterne følges nøje på kort og mellemlang sigt, navnlig i lyset af mulige fremtidige risici mod indtægternes robusthed. Rådet er af den generelle opfattelse, at Luxembourg ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten i 2019 og 2020.

⁶ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, som genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

- (7) Til trods for nylige reformer forventes Luxembourgs aldersrelaterede udgifter (udgifter til pensioner, sundhedspleje og langtidspleje) at stige markant på lang sigt. Dette kan under antagelse af, at der ikke foretages politiske ændringer af det nuværende system, true de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Dette er til trods for den i øjeblikket lave offentlige gæld og de akkumulerede reserver i det sociale sikringssystem, som forventes at sikre systemets holdbarhed frem til 2041. Der er siden 2011 rettet henstillinger til Luxembourg om denne udfordring, men der er indtil videre kun gjort begrænsede fremskridt. Regeringens pensionsarbejdsgruppe har i sin rapport fra 2018 drøftet forskellige metoder til at forbedre pensionssystemets holdbarhed på lang sigt, bl.a. ved gradvist at øge bidragssatsen, hæve pensionsalderen for at tage højde for en længere forventet levetid og opfordre til gradvis pensionering. I rapporten foreslås en flerstrengt strategi, der omfatter kalibrerede reformer for at sikre systemets holdbarhed på lang sigt, samtidig med at konsekvenserne for både økonomien og pensionisterne minimeres. Forventede stigninger i de aldersrelaterede udgifter truer også sundheds- og langtidsplejesystemernes holdbarhed på lang sigt. Mere end tre fjerdedele af udgifterne til langtidspleje finansieres via offentlige kilder. Langtidsplejeforsikringssystemet bør — ifølge en undersøgelse udført i 2013 af overinspektionen for social sikring — forblive i finansiell balance indtil 2030, hvis bidragssatsen hæves gradvist fra 1,4 % til 1,7 % for at fastholde omkostningerne på et niveau svarende til andelen af omsorgskrævende personer. Virkningerne hvad angår den langsigtede finanspolitiske holdbarhed er dog endnu ikke klare. For at sikre social samhørighed og de offentlige finanser på lang sigt vil befolkningspolitikken skulle falde sammen med uddannelsespolitikken, idet der i betragtning af de forventede virkninger af befolkningens aldring for udbuddet af arbejdskraft i den nærmeste fremtid bør anlægges en holistisk tilgang til vurdering af udfordringerne såvel som mulighederne ved ændringerne i demografien og i den digitale økonomi. Inden for visse sektorer er der for nylig opstået mangel på arbejdskraft, hvilket kan hæmme produktivitetsvæksten og mindske det langsigtede vækstpotentiale.

- (8) Selv om der overordnet set er opnået gode resultater på arbejdsmarkedet, er beskæftigelsesfrekvensen stagnerende, og visse grupper står fortsat over for særlige vanskeligheder på arbejdsmarkedet. Navnlig beskæftigelsesfrekvensen for ældre er fortsat meget lav, og der er behov for yderligere foranstaltninger for at forbedre deres deltagelse på arbejdsmarkedet. Før tidspensionsordninger, der tilskynder arbejdstagere til at forlade arbejdsmarkedet, er fortsat udbredte, idet 57,5 % af nytildelte pensioner var før tidspensioner i 2017. I 2018 afskaffede regeringen en af de før tidspensioneringsordninger, som gjorde det muligt for arbejdstagere at gå på pension i en alder af 57 år, men virkningen af denne reform svækkedes af, at der for andre før tidspensioneringsordninger blev lempet på restriktionerne. Den lave erhvervsfrekvens blandt ældre arbejdstagere skyldes også i vid udstrækning manglen på økonomiske incitamenter til at arbejde som følge af skatte- og socialsikringsystemet, som er forholdsvis højt for denne aldersgruppe. For at fremme beskæftigelsen af ældre arbejdstagere er der behov for en omfattende strategi med foranstaltninger, der hjælper dem med at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Den såkaldte "alderspakt", et lovudkast, der blev forelagt parlamentet i april 2014, og som har til formål at tilskynde virksomheder med mere end 150 ansatte til at ansætte og fastholde ældre arbejdstagere via aldersforvaltningstiltag, mangler stadig at blive vedtaget af parlamentet.
- (9) Selv om Luxembourg fortsat er fast besluttet på at forbedre de reguleringsmæssige rammer for sektoren for erhvervstjenester, er der ifølge Kommissionens indikator til vurdering af restriktioner⁷ stadig mange reguleringsmæssige hindringer inden for adskillige sektorer, f.eks. juridisk rådgivning, regnskabsførelse og arkitekt- og ingeniørvirksomhed. OECD's indeks over restriktioner inden for handel med tjenesteydelser i EØS, der blev offentliggjort i december 2018, bekræftede også, at i forhold til andre medlemsstater er niveauet for reguleringsmæssige restriktioner i Luxembourg højere end gennemsnittet i det indre marked for disse sektorer.

⁷ SWD(2016) 436 final.

- (10) Luxembourgs økonomiske model kendetegnes ved gode resultater, der stemmer overens med en stabil og vedvarende oprettelse af kvalificerede arbejdspladser. Dette understøttes af et højt produktivitsniveau, der i vid udstrækning afspejler effektivitetsgevinster som følge af deltagelse på globale markeder, navnlig i den finansielle sektor. Produktivitsvæksten er imidlertid stagneret i de seneste år og hæmmet af et lavt erhvervsinvesteringsniveau inden for innovation og digital integration. Luxembourgs strategi til diversificering af landets økonomi ved at udvikle centrale videnintensive sektorer i en overgang til en datadreven økonomi udviser et stort potentiale til at stimulere investeringer med høj værditilvækst og sætte skub i produktivitsvæksten. I den forbindelse er den offentlige investering fortsat høj og fokuseret på disse sektorer, herunder en stærk sektor for informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Dette har imidlertid ikke medvirket til at stimulere private investeringer i innovation og digitalisering. For at forbedre produktivitsvæksten og yderligere diversificere Luxembourgs økonomi er det vigtigt, at der investeres mere i forskning og innovation samt i digital integration, navnlig i virksomheder og særligt i små og mellemstore virksomheder. For at gøre det muligt for Luxembourg at få fuldt udbytte af landets innovationsøkosystem er det vigtigt at udvikle en sammenhængende og integreret national ramme for strategier og støtteinstrumenter inden for forskning og innovation, herunder klare prioriteter med udgangspunkt i en solid vurdering af de forventede økonomiske virkninger.
- (11) For at forbedre produktiviteten, beskæftigelsen og det langsigtede vækstpotentiale i Luxembourg og fremme lige muligheder er det vigtigt at øge investeringerne i færdigheder, navnlig IKT-færdigheder, beskæftigelsesegnethed, uddannelse og erhvervsuddannelse, bl.a. ved bedre at tilpasse uddannelserne til arbejdsmarkedets behov og fremme teknologisk og digital omstilling.

- (12) Luftforurening og trængsel i myldretiden udgør fortsat store problemer for Luxembourg, både ud fra et konkurrencemæssigt og miljømæssigt synspunkt. Desuden bidrager CO₂-udledningerne fra vejtransport til klimaændringer. Ifølge de nationale fremskrivninger for 2017, som er forelagt Kommissionen, forventes det, at Luxembourg i mangel af yderligere foranstaltninger ikke vil kunne nå sit 2020-mål om at nedbringe sine drivhusgasudledninger med 3 procentpoint og sit 2030-mål med 20 procentpoint. Antallet af grænsearbejdere, som i øjeblikket udgør ca. 45 % af Luxembourgs arbejdsstyrke, den lave beskatning af brændstof til transport og de høje boligpriser stimulerer øget brug af biler og udgør en hindring for forbedringen af luftkvaliteten og trafikforholdene. Samtidig er anvendelsen af alternative brændstoffer i nye personbiler, der sælges i Luxembourg, steget i de seneste år.
- (13) Det utilstrækkelige boligudbud kan gøre Luxembourg mindre attraktivt. Den store efterspørgsel efter boliger kan fortsat tilskrives befolkningstilvæksten, gunstige finansieringsvilkår og en stor grænseoverskridende arbejdsstyrke. Med de begrænsninger, der ligger i utilstrækkeligheden af tilgængelig jord og lav bebyggelsestæthed, forekommer boliguddet og -investeringerne at være utilstrækkelige, hvilket hovedsagelig skyldes manglende incitament for jordejere til at opføre nye boliger eller sælge. Udbuddet af socialt boligbyggeri synes også at være utilstrækkeligt og peger på et behov for betydelige investeringer for at lette de stigende spændinger på boligmarkedet. I denne henseende tager politiktiltag i regeringsprogrammet for 2018-2023 sigte på at øge boliguddet. De omfatter bl.a. ændringer i byplanlægningslovgivningen for at opnå flere bebyggelige områder og udvikle økonomisk overkommelige boliger og socialt boligbyggeri.

- (14) Bekæmpelsen af aggressiv skatteplanlægning er vigtig for at gøre skattesystemet mere effektivt og retfærdigt, således som det blev erkendt i henstillingen vedrørende euroområdet for 2019. De afsmittende virkninger af skatteyderes aggressive skatteplanlægning mellem medlemsstater kræver en koordineret indsats fra nationalt politisk hold som supplement til EU-lovgivningen. Luxembourg har truffet foranstaltninger mod aggressiv skatteplanlægning, men det høje niveau for udbytte-, rente- og royaltybetalinger som en procentdel af BNP viser, at landets skatteregler kan udnyttes af virksomheder, der driver aggressiv skatteplanlægning. De fleste direkte udenlandske investeringer varetages af special purpose-enheder (SPE'er). Den manglende kildebeskatning af udgående (dvs. fra personer med bopæl i Unionen til personer med bopæl i tredjelande) rente- og royaltybetalinger samt fritagelsen fra kildebeskatning af udbyttebetalinger under specifikke omstændigheder kan medføre, at der slet ikke betales skat af de pågældende betalinger, hvis de heller ikke beskattes i den modtagende jurisdiktion.
- (15) Programmeringen af EU-midler for perioden 2021-2027 kan bidrage til at afhjælpe nogle af de mangler, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten for 2019. Det ville gøre det muligt for Luxembourg at anvende disse midler bedst muligt, hvad angår de indkredsede sektorer.
- (16) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Luxembourgs økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Luxembourg i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Luxembourg, men også til deres overensstemmelse med Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (17) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Luxembourgs stabilitetsprogram for 2019 og er af den opfattelse⁸, at Luxembourg forventes at overholde stabilitets- og vækstpagten,

⁸ I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Luxembourg i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere ved at styrke deres beskæftigelsesmuligheder og beskæftigelsesegnethed, forbedre pensionssystemets holdbarhed på lang sigt, bl.a. ved at begrænse førtidspensionering yderligere
2. mindske hindringer for konkurrencen i forbindelse med regulerede erhvervsmæssige tjenesteydelser
3. målrette den investeringsrelaterede økonomiske politik mod at fremme digitalisering og innovation, stimulere udviklingen af færdigheder, forbedre den bæredygtige transport og øge boligudbuddet, bl.a. ved at øge incitamenterne til at bygge og fjerne hindringer i forbindelse hermed
4. undersøge, hvilke dele af skattesystemet der kan give anledning til aggressiv skatteplanlægning, navnlig ved hjælp af udgående betalinger.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand
