



Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9216/16

ECOFIN 458
UEM 205
SOC 322
EMPL 219
COMPET 292
ENV 338
EDUC 193
RECH 185
ENER 201
JAI 449

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9133/16 ECOFIN 424 UEM 174 SOC 288 EMPL 184 COMPET 261 ENV 305 EDUC 161 RECH 153 ENER 166 JAI 411 - COM(2016) 336 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Luxemburg

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 336 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Luxemburg

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad² ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Luxemburg niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen. Die aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd³. Als land dat de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Luxemburg ervoor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag voor Luxemburg gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Luxemburg richting de nationale doelstellingen van Europa 2020 heeft geboekt.
- (3) Op 29 april 2016 heeft Luxemburg zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

² Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

³ PB C 96 van 11.3.2016, blz. 1.

- (4) Relevante landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Zoals bepaald in artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie, wanneer het noodzakelijk is om de uitvoering van de desbetreffende aanbevelingen van de Raad te ondersteunen, een lidstaat verzoeken de partnerschaps-overeenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden ter zake verstrekt in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (5) Luxemburg valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Volgens haar stabiliteitsprogramma 2016 wil de regering in 2017 een begrotingsevenwicht bereiken en in de daaropvolgende jaren geringe overschotten boeken, tot 0,4 % van het bbp in 2020. De budgettaire middellangetermijndoelstelling zal gedurende de gehele programmaperiode worden gehaald. In zijn stabiliteitsprogramma kondigt Luxemburg echter aan dat de budgettaire middellangetermijndoelstelling zal veranderen van een structureel overschot van 0,5 % van het bbp tot en met 2016 in een structureel tekort van 0,5 % van het bbp vanaf 2017. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheids-schuldquote naar verwachting geleidelijk stijgen tot 23,5 % van het bbp in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel, behalve voor 2017 en 2018, waarvoor het optimistisch is. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zou het structurele overschot dalen tot 1,4 % van het bbp in 2016 en tot 0,3 % van het bbp in 2017, waarmee het boven het niveau van de budgettaire middellangetermijndoelstelling blijft. Toekomstige afwijkingen zouden worden getoetst aan de vereiste om het structurele saldo op het niveau van de middellangetermijndoelstelling te houden, teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, met name op het gebied van de pensioenen, te waarborgen. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van mening dat Luxemburg naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

⁴ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- (6) De Luxemburgse autoriteiten hebben de hoofdlijnen bekendgemaakt van een grootschalige belastinghervorming, die in 2017 in werking zou moeten treden.. Die hervorming voorziet voornamelijk in wijzigingen op het gebied van de directe belastingen, zowel voor particulieren als voor ondernemingen. Zij heeft tot doel het tarief van de vennootschapsbelasting geleidelijk omlaag te brengen (om het concurrentievermogen te vergroten) en meer progressiviteit in de inkomstenbelasting in te bouwen (voor meer billijkheid). Tegelijkertijd houdt de verhoging van bepaalde belastinguitgaven, met name met betrekking tot huisvesting, het risico in van een versmalling van de belastinggrondslag. Sommige internationale ontwikkelingen kunnen eveneens gevolgen hebben voor het ontwerp van het Luxemburgse belastingstelsel en tonen de kwetsbaarheid van ten minste een deel van de belastinginkomsten aan. Om de voorspelbaarheid van die inkomsten te verzekeren, zou de belastinggrondslag verder kunnen worden verbreed, met name door de huidige lage belasting op woningbezit te herzien en door beter gebruik te maken van alternatieve inkomstenbronnen, zoals milieubelastingen. In dit opzicht maakt de intrekking van de octrooibox een zekere verbreding van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting mogelijk. De goedkeuring en tenuitvoerlegging van de belastinghervormingen zal nauwlettend verder worden gemonitord in het kader van het Europees semester.
- (7) De Luxemburgse autoriteiten hebben getracht de economie te diversifiëren, in het besef van de risico's die verbonden zijn aan een grote afhankelijkheid van de financiële sector. Gezien 's lands hoge arbeidskosten schuilt het potentieel om alternatieve bronnen van groei aan te spreken in activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Een succesvolle diversifiëring van de Luxemburgse economie hangt derhalve in grote mate af van de sectoren die minder gevoelig zijn voor arbeidskosten. Deze sectoren steunen in belangrijke mate op onderzoek en innovatie, die gewoonlijk hoogtechnologisch en kennisintensief zijn. Ook een verdere uitbreiding van de reeds succesvolle niet-financiële dienstensector zou de diversifiëring van de economie in de hand kunnen werken. Door investerings- en innovatiebelemmerende factoren die de economische ontwikkeling afremmen, terug te dringen of weg te nemen, zou het innovatiepotentieel ten volle kunnen worden benut en de diversifiëring worden bevorderd. Hoewel de overheidsinvesteringen boven het gemiddelde van de eurozone liggen, zijn de particuliere investeringen ondermaats. Een hoog investeringsniveau aanhouden is van essentieel belang om groeivoorzichten te bewaren. Uit de analyse in het landverslag blijkt dat Luxemburg van alle lidstaten de meest restrictieve regelgeving heeft voor zakelijke dienstverlening en retailvestigingen. De belangrijkste beperkingen zijn vereisten inzake aandeelhouderschap, het stemrecht en multidisciplinaire beperkingen in de sector zakelijke dienstverlening, en operationele vereisten en vestigingsvoorwaarden in de detailhandel.

- (8) De aanhoudende stijging van de woningprijzen in de afgelopen decennia zou, samen met de sterke bevolkings- en werkgelegenheidsdynamiek die de komende jaren wordt verwacht, de voorziene toename van het inwonertal en de beroepsbevolking kunnen doorkruisen. Dit vooruitzicht is des te waarschijnlijker daar de economie grotendeels afhankelijk is van de instroom van hooggekwalificeerde werknemers uit de buurlanden, die goed zijn voor ongeveer een derde van de totale werkgelegenheid. De prijsdynamiek van residentieel vastgoed wordt gevoed door niet op elkaar aansluiten van vraag en aanbod, met name door het gebrek aan onmiddellijk beschikbare en betaalbare woningen. Het tekort aan bouwgrond en de suboptimale administratieve afhandeling van bouwvergunningsprocedures remmen de flexibiliteit van het woningaanbod af. Door het starre woningaanbod zal een groot deel van de in het huidige beleid beschikbare belastingsubsidies waarschijnlijk in de woningprijzen worden doorgerekend. Ook zouden de inspanningen om sociale huisvesting tegen betaalbare prijzen aan te bieden, kunnen worden opgevoerd. De huidige woningmarkt weerhoudt gezinnen er niet alleen van zich in Luxemburg te vestigen; zij vergroot ook het probleem van verkeerscongestie en vervuiling. De nieuwe bevolkingsprognoses in het vergrijzingsverslag 2015 verhogen ook de druk om knelpunten weg te werken die investeringen op het gebied van vervoer en huisvesting belemmeren en zouden tot uiting moeten komen in de opkomst zijnde vier sectorale plannen voor huisvesting, vervoer, zones met een economische bestemming en groene ruimte.
- (9) De totstandbrenging van economische diversificatie zou kunnen worden afgeremd doordat de lonen in een aantal sectoren niet meestijgen met de productiviteit. Dit beperkt het actieterrein nog meer, voornamelijk tot sectoren met een hoge toegevoegde waarde. In het afgelopen decennium zijn de loonkosten per eenheid product in Luxemburg sneller gestegen dan in de meeste lidstaten van de eurozone. De in de gehele economie toegepaste automatische loonindexering is een factor die loonverschillen tussen de sectoren beperkt en kan het in aanmerking nemen van productiviteitsverschillen in de weg staan. De aanhoudend lage inflatie heeft echter geleid tot een vertraging van de automatische loonaanpassing en heeft bijgedragen tot loonmatiging. Tegelijk met de geringe loonontwikkelingen en de sterke toename van de output is het kostenconcurrentievermogen minder sterk gedaald. In deze omstandigheden is het zaak de loonontwikkelingen in de gaten te houden.

- (10) Leeftijdsgelateerde geldelijke verplichtingen blijven een risico op de lange termijn, met name wat de pensioenlasten betreft. Luxemburg heeft beperkte vooruitgang geboekt met het dichten van de kloof tussen de wettelijke en de effectieve pensioenleeftijd door vervroegde uittreding te beperken. In juli 2015 is een wetsontwerp tot wijziging van de regelingen voor vervroegde uittreding bij het parlement ingediend. Hoewel één regeling afgeschaft zal worden, zullen de voorwaarden om in aanmerking te komen voor andere stelsels voor vervroegde pensionering ten dele versoepeld worden. Een wet op de herkwalificatie van werknemers met een arbeidsbeperking is in juli 2015 goedgekeurd en wordt sinds 1 januari 2016 ten uitvoer gelegd. De wet biedt werknemers met een arbeidsbeperking meer mogelijkheden om actief te blijven op de arbeidsmarkt en leidt bijgevolg tot een daling van het aantal vervroegd gepensioneerden. Vervroegde uittreding blijft wijdverbreid en de stimulansen om langer te werken zijn beperkt. Een echte strategie inzake leeftijdsbeleid om oudere werknemers langer aan het werk te houden en hen stimulansen en vaardigheden te geven om opnieuw aan het werk te gaan, ontbreekt nog steeds. Het "leeftijdspact", dat erop gericht is ondernemingen met meer dan 150 werknemers oudere werknemers langer in dienst te laten houden, wordt nog besproken in het parlement.
- (11) Volgens de pensioenhervorming van 2012 moet de houdbaarheid van het pensioenstelsel om de vijf jaar na goedkeuring van deze hervorming worden gecontroleerd en geëvalueerd. De regering heeft haar voornemen bevestigd om de evaluatie te vervroegen naar 2016 – in plaats van 2017, zoals aanvankelijk gepland – en heeft een werkgroep pensioenen opgericht om de evaluatie uit te voeren. Er is geen vooruitgang geboekt wat betreft de eerdere aanbeveling van de Raad om de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen. Luxemburg is de enige lidstaat waar voor de periode 2013-2060 geen verdere verhoging van de wettelijke en vervroegde pensioenleeftijd is vastgelegd. In het vergrijzingsverslag 2015 wordt de verwachte stijging van de leeftijdsgelateerde uitgaven naar beneden bijgesteld, maar dit wordt vrijwel uitsluitend verklaard door gunstigere bevolkingsprognoses, in een context waarin geen nieuwe hervormingen zijn aangenomen. Zelfs na de herziening behoort de verwachte stijging van de pensioenuitgaven nog steeds tot de hoogste in de Unie. Bovendien loopt Luxemburg risico's door de verwachte stijging van de uitgaven voor langdurige zorg, die in verhouding tot het bbp tot de hoogste van alle lidstaten behoren. Dit lijkt dan weer te worden veroorzaakt door de naar verwachting sterkste stijging van het aandeel zorgbehoevenden tegen 2060 in de Unie. Er zijn voorbereidende werkzaamheden verricht voor een hervorming die de houdbaarheid van de verzekering voor langdurige zorg op lange termijn moet garanderen.

- (12) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Luxemburg verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Luxemburg zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Luxemburg, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven.
- (13) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en is hij van mening⁵ dat Luxemburg naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

⁵ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. De pensioenen op lange termijn houdbaar maken door de daadwerkelijke pensioenleeftijd te verhogen en vervroegde uittreding te beperken, door meer stimulansen te creëren om langer te blijven werken, en door de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan veranderingen in de levensverwachting.
2. Investerings- en innovatiebelemmerende factoren wegnemen die de economische ontwikkeling van de sector zakelijke dienstverlening afremmen. Knelpunten aanpakken die een belemmering vormen voor investeringen in woningen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter
