

Brussel, 12 juni 2017
(OR. en)

9304/17

ECOFIN 407
UEM 156
SOC 387
EMPL 301
COMPET 404
ENV 503
EDUC 231
RECH 187
ENER 226
JAI 486

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	ST 9248/17 ECOFIN 378 UEM 127 SOC 356 EMPL 271 COMPET 373 ENV 473 EDUC 201 RECH 157 ENER 197 JAI 448 - COM(2017) 515 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Luxemburg

Voor de delegaties gaat hierbij de in hoofde genoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2017) 515 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van...

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Luxemburg

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 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 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 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 op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 21 maart 2017 heeft de Raad de Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") aangenomen³.
- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, moet Luxemburg ervoor zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbeveling 2.
- (3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Luxemburg gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Luxemburg in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 28 april 2017 heeft Luxemburg zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn stabiliteitsprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, 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 92 van 24.3.2017, blz. 1.

- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (6) Luxemburg valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2017 gaat de regering uit van een daling van het nominale overschot van 1,6 % van het bbp in 2016 tot 0,2 % van het bbp in 2017, gevolgd door een gestage toename, tot een overschot van 1,2 % van het bbp in 2021. Luxemburg zal gedurende de gehele programmaperiode met een marge aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn - een structureel tekort van 0,5 % van het bbp - blijven voldoen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2017 zal de overheidsschuldquote naar verwachting ruim onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp blijven. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel, behalve voor 2018, waarvoor het uitgesproken optimistisch is en voor 2021, waarvoor het uitgesproken voorzichtig is. Volgens de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting een overschot vertonen van 0,4 % van het bbp in 2017 en 0,1 % van het bbp in 2018, wat grotendeels in overeenstemming is met het stabiliteitsprogramma 2017 en boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn ligt. Al met al is de Raad van oordeel dat Luxemburg in 2017 en 2018 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).

- (7) Er blijft bezorgdheid bestaan over de langetermijnhoudbaarheid van de begroting, gezien de verwachte stijging van de kosten van de vergrijzing. In het kader van de pensioenhervorming van 2012 moet de houdbaarheid van het pensioenstelsel om de vijf jaar na goedkeuring van de hervorming worden gecontroleerd en geëvalueerd. De regering heeft de eerste evaluatie vervroegd naar 2016. Hoewel uit de evaluatie is gebleken dat het pensioenstelsel nog steeds herhaaldelijke overschotten vertoont, waardoor aanzienlijke pensioenreserves konden worden opgebouwd, wordt verwacht dat het pensioenstelsel vanaf 2023 een negatief operationeel saldo zal vertonen wat betreft de verhouding tussen de uitgaven voor uitkeringen en de bijdragen. Volgens de recente herziene bevolkingsprognoses van Eurostat zal de verwachte bevolkingsgroei minder groot zijn dan eerder werd aangenomen. Dit zal een invloed hebben op de afhankelijkheidsratio, die sneller dan verwacht zal toenemen en zal leiden tot een sterkere voorspelde stijging van de overheidsuitgaven voor pensioenen. Er is geen vooruitgang geboekt wat betreft de eerdere aanbeveling van de Raad in 2016 om de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen. Luxemburg is de enige lidstaat waar voor de periode 2013-2060 geen verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd is vastgelegd. Naar verwachting zal Luxemburg tegen 2060 in vergelijking met de andere lidstaten de grootste stijging van het aandeel afhankelijke bevolking kennen. Luxemburg heeft beperkte vooruitgang geboekt op het gebied van vervroegde uittreding. In juli 2015 is een wetsontwerp tot wijziging van de regelingen voor vervroegde uittreding bij het parlement ingediend, waar het nog in behandeling is. Globaal genomen blijft vervroegde uittreding wijdverbreid en blijven de stimulansen om langer te werken beperkt. Na de herziening van de bevolkingsprognoses loopt Luxemburg verdere risico's op het gebied van de uitgaven voor langdurige zorg. Deze uitgaven behoren als percentage van het bbp reeds tot de hoogste van alle lidstaten en zullen naar verwachting stijgen van 1,5 % tot 3,2 % van het bbp in 2060 (meer dan een verdubbeling ten opzichte van het huidige niveau). Een hervormingsproject voor de verzekering voor langdurige zorg wordt besproken in het parlement.

- (8) De Luxemburgse autoriteiten hebben een grootschalige belastinghervorming aangenomen die in januari 2017 in werking is getreden. De hervorming voorziet voornamelijk in wijzigingen op het gebied van de directe belastingen, zowel voor particulieren als voor ondernemingen, en heeft tot doel het tarief van de vennootschapsbelasting geleidelijk omlaag te brengen (om het concurrentievermogen te vergroten) en meer progressiviteit in de personenbelasting in te bouwen (voor meer billijkheid). Tegelijkertijd houdt de verhoging van bepaalde belasting-uitgaven het risico in van een versmalling van de belastinggrondslag. Om de voorspelbaarheid van de belastinginkomsten te verzekeren, zou de belastinggrondslag verder kunnen worden verbreed. Dit kan voornamelijk worden bereikt door de huidige lage belasting op woningbezit te herzien en door beter gebruik te maken van alternatieve inkomstenbronnen, bijvoorbeeld door de milieubelastingen beter af te stemmen op het streven naar economische diversificatie.
- (9) De Luxemburgse autoriteiten hebben gedurende verscheidene decennia actief getracht de economie te diversifiëren, in het besef van de risico's die verbonden zijn aan een grote afhankelijkheid van de financiële sector. Het blijft een cruciale uitdaging op lange termijn om de economie minder afhankelijk te maken van de financiële sector. Om dit probleem aan te pakken, zou de diversificatieanalyse moeten worden omgezet in specifieke maatregelen, samen met een duidelijke termijn voor de uitvoering ervan. Gezien de hoge arbeidskosten van het land schuilt het potentieel om alternatieve bronnen van groei aan te spreken in activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Een succesvolle diversificatie van de Luxemburgse economie hangt derhalve in grote mate af van sectoren die minder gevoelig zijn voor arbeidskosten. Deze sectoren steunen in belangrijke mate op onderzoek en innovatie, die gewoonlijk hoogtechnologisch en kennisintensief zijn. Door investerings- en innovatie-belemmerende factoren die de economische ontwikkeling afremmen, terug te dringen of weg te nemen, zou het innovatiepotentieel ten volle kunnen worden benut en diversificatie 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.

- (10) Ook een verdere uitbreiding van de reeds succesvolle niet-financiële dienstensector zou diversificatie van de economie in de hand kunnen werken. In de sector zakelijke dienstverlening blijven grote regelgevingsbelemmeringen bestaan, in het bijzonder voor accountants, architecten, ingenieurs en advocaten. Voor al deze beroepen ligt de omzet zowel onder het Uniegemiddelde als onder het gemiddelde van de economie als geheel.
- Belemmeringen in deze beroepen zouden dus nadelige gevolgen kunnen hebben voor het concurrentievermogen van ondernemingen in Luxemburg. Deze belemmeringen omvatten onder andere: een breed scala aan activiteiten voorbehouden voor architecten; eenvoudige taken zoals loonadministratieactiviteiten of het voorbereiden van belastingaangiften voorbehouden voor hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaars; het geven van juridisch advies voorbehouden voor advocaten; en vereisten voor advocaten inzake rechtsvorm en aandelenbezit, onverenigbaarheidsregels en beperkingen op multidisciplinaire activiteiten die soms niet in verhouding staan tot de basisbeginselen, zoals de onafhankelijkheid van het beroep, en de hierop toepasselijke toezichtregelingen.
- (11) Gericht actief arbeidsmarktbeleid en programma's voor een leven lang leren - in het bijzonder voor oudere werknemers, wier arbeidsparticipatie tot de laagste in de Unie behoort - zijn noodzakelijk om negatieve gevolgen te vermijden. Er zijn maatregelen genomen om de inzetbaarheid van oudere werknemers en hun band met de arbeidsmarkt te verbeteren.
- Sinds 1 januari 2016 wordt een wet op de herkwalificatie van werknemers met een arbeidsbeperking ten uitvoer gelegd, waardoor zij meer mogelijkheden hebben om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt. Er moet echter nog, na overleg met de sociale partners, een alomvattende strategie worden voorgesteld. Het "leeftijdspact", een in april 2014 bij het parlement ingediend wetsontwerp om ondernemingen met meer dan 150 werknemers aan te moedigen oudere werknemers langer in dienst te laten houden, is nog steeds niet aangenomen. Bijscholingsmogelijkheden die worden gebruikt om oudere werknemers te ondersteunen door middel van gericht actief arbeidsmarktbeleid en programma's voor een leven lang leren, zullen van belang blijven voor het welslagen van dergelijk beleid. Investeren in vaardigheden is cruciaal om de voordelen van de digitalisering ten volle te benutten en het concurrentievermogen op peil te houden.

- (12) Er is een uitgebreid pakket maatregelen aangenomen om de schaarste op de vastgoedmarkt aan te pakken, maar de werkelijke effecten daarvan moeten nog blijken. Het onvermogen om gebruik te maken van de beschikbare bouwgronden, die hoofdzakelijk het eigendom van particulieren zijn, lijkt een van de grootste obstakels te zijn voor de uitbreiding van het woningaanbod. Het beperkte aanbod en de grote vraag op de woningmarkt hebben geleid tot een gestage stijging van de woningprijzen. Deze situatie verklaart deels de stijgende schuldenlast van de huishoudens, die overwegend hypotheclair is. Bovendien blijft het aanpakken van verkeerscongestie een uitdaging, ook al wordt er aanzienlijk geïnvesteerd in de vervoersinfrastructuur. Die uitdaging geldt temeer omdat het fiscale beleid van de buurlanden moderne arbeidspraktijken zoals telewerk voor grensarbeiders ontmoedigt. Zowel de huisvestings- als de mobiliteitsproblemen dreigen zwaar te wegen op de inspanningen voor de diversificatie van de economie en de vergroting van het concurrentievermogen. Deze problemen zouden ook obstakels kunnen vormen om hooggekwalificeerde werknemers op de arbeidsmarkt aan te trekken.
- (13) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Luxemburg verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 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 begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Luxemburg, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht en is hij van mening⁵ dat Luxemburg naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

⁵ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. De diversificatie van de economie versterken, onder meer door investerings- en innovatie-belemmerende factoren weg te nemen. Restrictieve regelgeving in de sector zakelijke dienstverlening opheffen.
2. De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn waarborgen, vervroegde uittreding beperken en de arbeidsparticipatie van ouderen bevorderen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
