



Brussel, 13 juni 2022  
(OR. fr, en)

9763/22

ECOFIN 552  
UEM 156  
SOC 347  
EMPL 229  
COMPET 450  
ENV 551  
EDUC 220  
RECH 343  
ENER 259  
JAI 814  
GENDER 92  
ANTIDISCRIM 72  
JEUN 103  
SAN 348

**NOTA**

---

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	9416/22 - COM(2022) 618 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Luxemburg

---

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2022) 618 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

## AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

**over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 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 beleid<sup>1</sup>, 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,

Overwegende hetgeen volgt:

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad<sup>2</sup>, waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. Zij draagt bij tot het economisch herstel en de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en versterkt tegelijkertijd de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten. Zij helpt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in juni 2022 worden geactualiseerd, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met het op 7 mei 2021 ondertekende sociaal engagement van Porto om de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd, verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 goedgekeurd. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad<sup>3</sup> ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Luxemburg niet heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, alsook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft op 5 april 2022 de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone<sup>4</sup> ("de aanbeveling van 2022 over de eurozone") aangenomen, en op 14 maart 2022 het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid.

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Aanbeveling van de Raad van 5 april 2022 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 153 van 7.4.2022, blz. 1).

- (3) De Russische invasie in Oekraïne die volgde op de wereldwijde pandemie heeft de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De impact van de invasie op de economieën van de lidstaten is onder meer voelbaar door hogere prijzen voor energie, voedsel en grondstoffen en door lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen treffen vooral de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede, alsook de bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen. De Unie ziet ook een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. De economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog hebben een asymmetrisch effect gehad op de lidstaten. In dat verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst Richtlijn 2001/55/EG van de Raad<sup>5</sup> door Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad<sup>6</sup> in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de Unie te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

---

<sup>5</sup> Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

<sup>6</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

- (4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester in 2022 hervat, waarbij de ontwikkelingen afgestemd worden op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. De uitvoering van de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op ten minste een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de cycli 2019 en 2020 van het Europees Semester gedaan zijn. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die herzien, geactualiseerd of gewijzigd zijn overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast andere landspecifieke aanbevelingen die gedaan zijn tot de datum van indiening van dergelijke herziene, geactualiseerde of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.
- (5) De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact is actief sinds maart 2020. In haar mededeling van 3 maart 2021 getiteld "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid" heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, gezien moet worden als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in verband met de oorlog in Europa, ongekende stijgingen van de energieprijzen en aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot 2023.

- (6) Volgens de aanpak in de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021<sup>7</sup>, waarbij een advies van de Raad werd geformuleerd over het stabiliteitsprogramma 2021 van Luxemburg, wordt de algemene begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis), maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, in verhouding tot de potentiële groei op middellange termijn<sup>8</sup>. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde<sup>9</sup> primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis) en investeringen.

---

<sup>7</sup> Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Luxemburg (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 73).

<sup>8</sup> De ramingen van de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei van Luxemburg kunnen stimuleren.

<sup>9</sup> Niet gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of andere Uniefondsen.

- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023 ("de begrotingsrichtsnoeren"), die tot doel heeft de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en zo de beleidscoördinatie te versterken. Op basis van de macro-economische winterprognoses 2022 was de Commissie van mening dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020–2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers, waarbij kan worden ingespeeld op de veranderende economische situatie, in 2023 gepast zou lijken. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat gedifferentieerd moeten worden en rekening moeten houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, en wel uiterlijk eind mei 2022 in haar voorjaarspakket van het Europees Semester.
- (8) Wat de begrotingsrichtsnoeren betreft, houden de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses 2022 van de Commissie. Tegen die achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en energiezekerheid verhoogd worden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand gehouden wordt, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatoire druk van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen. Het begrotingsbeleid moet flexibel blijven om zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden, met inbegrip van de uit de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne voortvloeiende uitdagingen op het vlak van defensie en veiligheid, en het moet differentiëren tussen de lidstaten naar gelang van hun begrotings- en economische situatie, ook wat betreft hun blootstelling aan de crisis en aan de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

- (9) Op 30 april 2021 heeft Luxemburg zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Luxemburg<sup>10</sup> aangenomen. De vrijgave van tranches is afhankelijk van de vaststelling van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 waarin wordt verklaard dat Luxemburg de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, in voldoende mate heeft gehaald. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.
- (10) Op 29 april 2022 heeft Luxemburg zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en zijn stabiliteitsprogramma 2022 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Luxemburg over de vorderingen bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan.

---

<sup>10</sup> ST 10155/2021.

- (11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Luxemburg gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld, en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Luxemburg van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van die analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.
- (12) In zijn aanbeveling van 20 juli 2020<sup>11</sup> heeft de Raad Luxemburg aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Luxemburg aanbevolen om als de economische omstandigheden dat toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 ging het algemene overheidssaldo van Luxemburg volgens door Eurostat gevalideerde gegevens erop vooruit van een tekort van 3,4 % van het bbp in 2020 naar een overschot van 0,9 % in 2021. De begrotingsmaatregelen van Luxemburg ondersteunden het economisch herstel in 2021, terwijl de omvang van de tijdelijke noodmaatregelen afnam van 2,4 % van het bbp in 2020 tot 0,7 %. De maatregelen die Luxemburg in 2021 heeft genomen, stemden overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is de overheidsschuld gedaald van 24,8 % van het bbp in 2020 tot 24,4 % van het bbp in 2021.

---

<sup>11</sup> Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Luxemburg (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 101).

(13) Het aan de begrotingsprognoses ten grondslag liggende macro-economische scenario is voor 2022 voorzichtig en voor de periode daarna realistisch. In het stabiliteitsprogramma 2022 wordt ervan uitgegaan dat het reële bbp in 2022 met 1,4 % en in 2023 met 2,9 % zal groeien. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt er echter van uitgegaan dat het reële bbp in 2022 met 2,2 % en in 2023 met 2,7 % zal groeien. Het verschil van 0,8 procentpunten in 2022 is voornamelijk het gevolg van hogere verwachtingen met betrekking tot investeringen en een positieve bijdrage van de netto-uitvoer aan de groei van het reële bbp in de voorjaarsprognose 2022 van de Commissie. In haar stabiliteitsprogramma 2022 voorziet de regering dat het overheidssaldo zal afnemen tot een tekort van 0,7 % van het bbp in 2022, en tot een tekort van 0,4 % van het bbp in 2023. De afname in 2022 is voornamelijk het gevolg van de hogere uitgaven voor de beloning van werknemers, investeringen en sociale uitkeringen, terwijl aan de ontvangstenzijde de actuele belastingen op inkomen en vermogen naar verwachting zullen dalen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote toenemen tot 25,4 % van het bbp in 2022 en daarna verder stijgen tot 25,8 % in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 op basis van beleidsmaatregelen die op de afsluitingsdatum van de prognoses bekend waren uit van een overheidstekort van 0,1 % van het bbp in 2022, en een overschot van 0,1 % van het bbp in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 uit van een lagere overheidsschuldquote: 24,7 % van het bbp in 2022 en 25,1 % van het bbp in 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële groei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) geraamd op 2,6 %. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Luxemburg kunnen bevorderen.

- (14) In 2022 heeft de regering het merendeel van de naar aanleiding van de COVID-19-crisis genomen maatregelen geleidelijk afgeschaft, zodat de tijdelijke noodmaatregelen naar verwachting zullen dalen van 0,7 % van het bbp in 2021 tot 0,1 % in 2022. Het overheidsstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,8 % van het bbp in 2022 en 0,2 % van het bbp in 2023<sup>12</sup>. Deze maatregelen bestaan voornamelijk uit een energiebelastingkrediet, sociale overdrachten naar huishoudens met een laag inkomen, verlagingen van indirecte belastingen op energieverbruik en subsidies op productie. Tegelijkertijd is er met de sociale partners een akkoord bereikt om de verwachte activering van het inflatie-indexeringsmechanisme uit te stellen van de zomer van 2022 tot april 2023, en elke daaropvolgende tranche tot ten vroegste april 2024. De maatregelen zijn aangekondigd als grotendeels tijdelijk. Indien de energieprijzen in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van de maatregelen echter worden voortgezet. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de verlaging over de hele linie van de accijnzen voor brandstof in 2022. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 0,2 % in 2023<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – indien relevant – kapitaaluitgaven.

<sup>13</sup> Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de Unie eind 2022 geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen, en de geografische spreiding ervan wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de feitelijke spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de Unie vanaf maart 2022. Voor begrotingskosten per persoon zijn de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, waarbij rekening gehouden wordt met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- (15) In zijn aanbeveling van 18 juni 2021 heeft de Raad Luxemburg aanbevolen om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers te varen, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. Ook heeft de Raad Luxemburg aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties en houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.
- (16) Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het stabiliteitsprogramma 2022 van Luxemburg, zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn, met -1,3 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad<sup>14</sup>. Luxemburg is van plan het herstel verder te ondersteunen, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2021. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers in 2022<sup>15</sup>. Daarom is Luxemburg van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,2 procentpunten leveren. Die aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de stijgende energieprijzen aan te pakken (0,5 % van het bbp), evenals de kosten om tijdelijke bescherming te bieden aan ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp), terwijl ook de hogere beloning van werknemers en sociale overdrachten (0,3 % van het bbp) naar verwachting zullen bijdragen aan de groei van de lopende netto-uitgaven.

---

<sup>14</sup> Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

<sup>15</sup> Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een contracterende bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp zullen leveren.

- (17) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van +0,5 % van het bbp bij ongewijzigd beleid<sup>16</sup>. Verwacht wordt dat Luxemburg ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een expansieve bijdrage van 0,1 % van het bbp aan de begrotingskoers in 2023<sup>17</sup>. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contracterende bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 0,5 procentpunten leveren. Dat omvat ook het effect van de geleidelijke afschaffing van de maatregelen om de stijgende energieprijzen aan te pakken (0,3 % van het bbp).
- (18) In het stabiliteitsprogramma 2022 wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal dalen tot 0,3 % van het bbp in 2024 en tot 0,2 % in 2025. Het algemene overheidssaldo zal volgens de planning dus onder de 3 % van het bbp blijven binnen de looptijd van het stabiliteitsprogramma 2022. In deze prognoses wordt uitgegaan van iets hogere inkomsten en stabiele uitgaven als een percentage van het bbp. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote tussen nu en 2025 stijgen, meer specifiek stijgen tot 26,2 % in 2024, en stabiel blijven op 26,2 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn gering.

---

<sup>16</sup> Een plusteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een versoeringsbeleid op begrotingsgebied.

<sup>17</sup> Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een contracterende bijdrage van 0,2 procentpunten van het bbp zullen leveren.

(19) De weerslag van de COVID-19-crisis op de overheidsfinanciën was beperkter dan in andere lidstaten, en de relevante indicatoren zullen er naar verwachting op vooruitgaan in 2022. De gevolgen van demografische ontwikkelingen op de overheidsuitgaven zullen de komende decennia echter sterker voelbaar worden. Dit komt met name doordat het aantal pensioengerechtigden per werknemer naar verwachting gestaag zal toenemen als gevolg van de vergrijzing van de bevolking en de vertraging van de nettomigratiestromen. Bij een scenario van "ongewijzigd beleid" zal Luxemburg tegen 2070 te maken krijgen met een van de sterkste stijgingen van de pensioenuitgaven als aandeel van het bbp binnen de Unie. De pensioenuitgaven zouden dan ongeveer 18 % van het bbp bedragen (ten opzichte van 9 % in 2019), en tot de hoogste in de Unie behoren. Dit zal een aanzienlijke stijging van de overheidsschuld met zich meebrengen en op de lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar brengen. Het verhogen van de effectieve pensioengerechtigde leeftijd zou het meest gunstige macro-economische effect hebben, want deze factor biedt het grootste potentieel om de pensioenuitgaven te verminderen. Een hoger percentage oudere werknemers die aan het werk zijn op de arbeidsmarkt zou op zijn beurt ook economische groei stimuleren. In het herstel- en veerkrachtplan wordt geen aandacht besteed aan de houdbaarheid van het pensioensysteem op lange termijn, noch aan de negatieve gevolgen van vervroegde-uitredingsregelingen en de financiële prikkels voor vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt, wat de lagere participatiegraad van oudere werknemers verklaart. Vroegtijdig starten met hervormingen die vervroegde-uitredingsregelingen beogen te beperken en die de voorkeuren van oudere werknemers trachten om te buigen zodat zij langer participeren op de arbeidsmarkt, maakt een stapsgewijze invoering mogelijk, en zorgt voor een rechtvaardigere verdeling tussen de generaties.

(20) Het bestrijden van agressieve fiscale planning in de Unie is cruciaal teneinde: i) verstoring van de concurrentie tussen ondernemingen te voorkomen; ii) een eerlijke behandeling van belastingplichtigen te garanderen; en iii) de overheidsfinanciën te beschermen. Luxemburg heeft een kleine, open economie met een grote geïntegreerde financiële sector, wat de grote financiële stromen grotendeels kan verklaren. Deze grote financiële stromen getuigen echter ook van de sterke aanwezigheid van ondernemingen die in buitenlandse handen zijn, en die betrokken zijn bij activiteiten op het gebied van kasmiddelenbeheer en financiering binnen de eigen groep. Een bijzonder aandachtspunt is de afwezigheid van bronbelastingen – of vergelijkbare maatregelen inzake uitkeringen van interest en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties naast de landen die op de Unielijst van niet-coöperatieve jurisdicties<sup>18</sup> staan. Uitgaande betalingen van interesten en royalty's van in Luxemburg gevestigde ondernemingen aan jurisdicties buiten de EU worden mogelijk niet of nauwelijks belast indien die betalingen niet of laag worden belast in de ontvangende jurisdictie. Luxemburg heeft een aantal maatregelen genomen om agressieve fiscale planning te bestrijden. Tot dusver waren deze maatregelen echter beperkt en ontoereikend om de kwestie van de uitgaande betalingen in het belastingsysteem aan te pakken, wat door multinationals kan worden aangegrepen om aan agressieve fiscale planning te doen.

---

<sup>18</sup> Conclusies van de Raad van 24 februari 2022 over de herziene EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied (PB C 103 van 3.2.2022, blz. 1).

- (21) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en bijlage V, criterium 2.2, bij die verordening, bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen met een indicatief tijdschema voor de uitvoering ervan die uiterlijk op 31 augustus 2026 moet zijn voltooid. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen van de Raad voor Luxemburg in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een herstel- en veerkrachtplan zijn gedaan. Deze uitdagingen houden met name verband met de veerkracht van het gezondheidssysteem, inclusie op de arbeidsmarkt en investeringen in de groene en de digitale transitie, evenals het tekort aan betaalbare huisvesting en de institutionele veerkracht van het kader ter bestrijding van witwassen. In het herstel- en veerkrachtplan zijn maatregelen opgenomen om het openbare aanbod van betaalbare huisvesting uit te breiden. Daarnaast omvat het herstel- en veerkrachtplan ook investeringen in de productie van hernieuwbare energie en in duurzaam vervoer, wat bijdraagt tot het geleidelijk koolstofvrij maken van de economie. Digitale overheidsdiensten en een grootschalig openbaar onderzoeks- en innovatieproject inzake kwantumcommunicatietechnologie zou bedrijfsinvesteringen bevorderen en productiviteitsgroei op middellange termijn stimuleren. Met betrekking tot de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bevat het herstel- en veerkrachtplan een reeks maatregelen om de transparantie te vergroten en het kader voor toezicht op financiële dienstverleners te versterken. De in het herstel- en veerkrachtplan uiteengezette vaardighedenstrategie en opleidingsprogramma's, met een specifiek streefdoel voor oudere werknemers, moet zorgen voor een betere inclusie op de arbeidsmarkt.

- (22) Met de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Luxemburg zal naar verwachting verdere vooruitgang worden geboekt met de groene en de digitale transitie. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Luxemburg vertegenwoordigen 61 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen 32 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan uitmaken. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Luxemburg helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het herstel- en veerkrachtplan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.
- (23) Luxemburg heeft de in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad<sup>19</sup> ingestelde partnerschapsovereenkomst of de andere bij die verordening vastgestelde programma's van het cohesiebeleid nog niet ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 moet Luxemburg bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021–2027 rekening houden met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Dat is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeidsfondsen ontvangen wordt, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen die cohesiebeidsfondsen en andere Unie-instrumenten en fondsen. Het succes van de uitvoering van de programma's van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid hangt ook af van het wegwerken van knelpunten voor investeringen, ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

---

<sup>19</sup> Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

- (24) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Luxemburg geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen met name in verband met de groeiende ongelijkheid in het onderwijsstelsel. Het Luxemburgse onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door het feit dat er drie onderwijstalen worden gebruikt (Luxemburgs, Duits en Frans) en door de aanwezigheid van een groot aantal leerlingen met uiteenlopende sociaaleconomische en taalachtergronden. Internationale testresultaten wijzen erop dat de basisvaardigheden van de leerlingen lager liggen dan het gemiddelde van de Unie en nauw samenhangen met de sociaaleconomische en taalachtergrond van de leerlingen. Uit de enquête van het Programme for International Student Assessment (PISA) uit 2018, uitgevoerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), bleek dat Luxemburg binnen de Unie behoort tot de groep landen waar de leesvaardigheidsscores van bevoorrechte en kansarme studenten het sterkst uiteenlopen. De ongelijkheden worden nog versterkt door het meertalige onderwijs en het feit dat de leerlingen al in een vroeg stadium worden opgedeeld in verschillende schooltrajecten. Het onderwijssysteem biedt niet alle leerlingen voldoende meertaligheids- en basisvaardigheden om te voldoen aan de behoeften op de arbeidsmarkt in het land. Individuele ondersteuning zou leerlingen helpen zich ten volle te ontplooiën en zou helpen volledige inclusie van alle studenten te realiseren. Overeenkomstig de conclusies van de nationale waarnemingspost voor de schoolkwaliteit van 2020 is er ruimte om de governance van het onderwijssysteem te verbeteren en verder te werken aan evaluatie-instrumenten en meetbare doelen, teneinde de kwaliteit en de kansgelijkheid te bevorderen, zowel voor de formele als voor de niet-formele kanten van het onderwijssysteem.
- (25) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en -regeringsleiders van de Unie, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het Commissievoorstel voor een REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wil de Commissie in overleg met de lidstaten de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en Unieniveau identificeren. Die maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen niet langer uit Rusland in te voeren.

(26) Het energiesysteem in Luxemburg wordt gekenmerkt door een sterke afhankelijkheid van invoer en fossiele brandstoffen. Volgens gegevens uit 2020<sup>20</sup> is Luxemburg in de Unie de grootste netto-importeur van energie in verhouding tot de bevolkingsomvang. Het is bijna volledig afhankelijk van de invoer van primaire energie, met een afhankelijkheidsratio van 92,5 %. Olie en gas zijn veruit de dominante energiebronnen; olie is goed voor 68,5 % van het energieverbruik en gas voor 17,8 %. Luxemburg voert geen olie in uit Rusland, terwijl het gemiddelde van de Unie ligt op 26 % invoer van ruwe aardolie. Rusland blijft echter een vrij belangrijke bron voor de invoer van gas, want het verstrekt 27 % van de aardgasinvoer van Luxemburg, al ligt dit nog steeds onder het Uniegemiddelde van 44 %. De aardgasmarkt van Luxemburg is geïntegreerd met die van België. Wat elektriciteit betreft geldt dat hoewel er op korte termijn geen belangrijke knelpunten bestaan, er wel bijkomende investeringen nodig zijn om de transitie naar hernieuwbare energie te ondersteunen, met name om het netwerk te versterken en te moderniseren. De industriële vraag naar aardgas is de voorbije jaren gelijk gebleven, en de vraag vanuit de commerciële sector kende een matige groei. De belangrijkste groei in het gasverbruik was het gevolg van een toenemend verbruik in de residentiële sector. Luxemburg moet de uitdaging van het ontoereikende woningaanbod aanpakken en tegelijkertijd voldoen aan zijn energie- en klimaatdoelstellingen. Het bestaande gebouwenbestand moet bovendien worden gerenoveerd. Met 20,8 % van het totale energiebesparingspotentieel (in GWh) vormt de residentiële bouw- en renovatiesector de op één na grootste bron van cumulatief energiebesparingspotentieel in de periode tot 2030. Luxemburg heeft zijn aandeel hernieuwbare energie verhoogd van 5 % in 2015 tot 12 % in 2020. Toch blijft het een lidstaat met een van de laagste percentages hernieuwbare energie. Luxemburg moet krachtig optreden om zijn energiedoelstellingen voor 2030, namelijk 25 % van zijn energie verkrijgen uit hernieuwbare bronnen en het eindverbruik van energie verminderen met 40 % tot 44 % ten opzichte van 2007, te halen. Gemeenten spelen hierbij een zeer belangrijke rol. Congestie van het wegverkeer drukt op de economie en op de ecologische duurzaamheid, terwijl vervoer verantwoordelijk is voor een aanzienlijk aandeel van het olieverbruik en voor 59 % van de totale broeikasgasemissies, ten opzichte van een Uniegemiddelde van 24 % in 2019.

---

<sup>20</sup> Eurostat (2020), aandeel van de Russische invoer in de totale invoer van respectievelijk aardgas en ruwe olie. Voor het gemiddelde van de EU27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU27. Voor Luxemburg omvat de totale invoer ook de handel binnen de EU.

Maatregelen die erop gericht zijn het vervoer efficiënter en duurzamer te maken, kunnen dus aanzienlijk helpen om minder afhankelijk te worden van olie. Dit komt tot uiting in het nationaal energie- en klimaatplan van Luxemburg, dat een streefcijfer voor 2030 bevat van 40 % elektrische en plug-invoertuigen. Luxemburg heeft zich ten doel gesteld tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Wil Luxemburg de "Fit for 55"-doelstellingen halen, dan zal er nog meer ambitie nodig zijn om broeikasgasemissies te verlagen en het aandeel hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie op te voeren.

- (27) Hoewel de versnelling van de transitie naar klimaatneutraliteit en naar niet-fossiele brandstoffen tot aanzienlijke herstructureringskosten in diverse sectoren zal leiden, kan Luxemburg in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie te verzachten. Daarnaast kan Luxemburg uit het Europees Sociaal Fonds Plus putten (opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad<sup>21</sup>) om de werkgelegenheidskansen te vergroten en de sociale cohesie te versterken.
- (28) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies<sup>22</sup> daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.
- (29) Gezien de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de lidstaten van de eurozone en hun collectieve bijdrage aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbevelingen die zijn opgenomen in de aanbeveling van 2022 over de eurozone. Voor Luxemburg is dat met name weergegeven in de aanbevelingen 1, 2 en 3,

---

<sup>21</sup> Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

<sup>22</sup> Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn. De duurzaamheid van het pensioenstelsel op lange termijn verbeteren, in het bijzonder door vervroegde uittreding te beperken en door de participatiegraad van oudere werknemers te verhogen. Actie ondernemen om agressieve fiscale planning doeltreffend aan te pakken, onder meer door toereikende belastingheffing op uitgaande betalingen van interesten en royalty's aan laag- of niet-belastende jurisdicties.
2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021. De programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021–2027 indienen teneinde de onderhandelingen met de Commissie af te ronden en vervolgens met de uitvoering ervan te beginnen.
3. De impact van ongelijkheden op de prestaties van leerlingen verminderen en gelijke kansen bevorderen voor alle studenten in het onderwijssysteem.
4. De algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door de inzet van hernieuwbare energie, elektriciteitstransmissiecapaciteit en investeringen in energie-efficiëntie te versnellen, zowel in de residentiële als in de niet-residentiële sectoren. Gemeenten ondersteunen bij het ontwikkelen van gedetailleerde lokale plannen voor de inzet van hernieuwbare energie, onder meer windenergie en zonnecellen, en voor stadsverwarmings- en -koelingsystemen. De elektrificatie van het openbaar vervoer verder bevorderen en investeren in netwerken en infrastructures voor openbaar vervoer.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*

*De voorzitter*