

Bruselj, 13. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9416/22 - COM(2022) 618 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2022

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2022) 618 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta², s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 bo najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost junija 2022 posodobljen.

² Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022. Ustrezno je upoštevala Socialno zavezo iz Porta, podpisano 7. maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta³ sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Luksemburg ni opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja in predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja⁴ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo glede euroobmočja za leto 2022) sprejel 5. aprila 2022, skupno poročilo o zaposlovanju pa 14. marca 2022.

³ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

⁴ Priporočilo Sveta z dne 5. aprila 2022 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 153, 7.4.2022, str. 1).

- (3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je opazen tudi v višjih cenah energije, hrane in surovin ter slabših obetih za rast. Višje cene energije močno bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetske revščino ali jim ta grozi, ter podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije. Unija je tudi pričala doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. Gospodarski učinki ruske vojaške agresije so asimetrično prizadeli države članice. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/382⁵ prvič uporabljena Direktiva Sveta 2001/55/ES⁶, s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v Uniji ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.

⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

⁶ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L 212, 7.8.2001, str. 12).

- (4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih evropskega semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih drugih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve tako dopolnjenih, posodobljenih ali spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost.
- (5) Splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast se uporablja od marca 2020. Komisija je v svojem sporočilu z naslovom „Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike“ z dne 3. marca 2021 navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in znatna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordna povišanja cen energije in nenehne motnje v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

- (6) V skladu s pristopom iz Priporočila Sveta z dne 18. junija 2021⁷ z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2021 se splošna fiskalna naravnost trenutno najboljše meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), ki pa vključujejo odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast⁸. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim prehodom, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih⁹ tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

⁷ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 73).

⁸ Ocene fiskalne naravnosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

⁹ Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ali drugimi sredstvi Unije.

- (7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023 (v nadaljnjem besedilu: fiskalne smernice), da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik. Navedla je, da se zdi na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 v letu 2023 ustrezen prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnost, ob hkratni pripravljenosti odzivanja na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Države članice je pozvala, naj upoštevajo smernice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra konec maja 2022.
- (8) Kar zadeva fiskalne smernice, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo Komisije iz leta 2022. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetska varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energije in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi sekundarnih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi. Fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, tudi izzivom v zvezi z obrambo in varnostjo, ki izhajajo iz vojaške agresije Rusije v Ukrajini, in se mora med državami članicami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede njihove izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

- (9) Luksemburg je 30. aprila 2021 Komisiji predložil nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Luksemburg¹⁰. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki navaja, da Luksemburg zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.
- (10) Luksemburg je 29. aprila 2022 predložil nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Luksemburga o napredku pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost.

¹⁰ ST 10155/2021.

- (11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Luksemburg za leto 2022. V njem je ocenila napredek Luksemburga pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil, naslovljenih nanj, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Luksemburgu glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Luksemburga pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.
- (12) Svet je v svojem priporočilu z dne 20. julija 2020¹¹ Luksemburgu priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letih 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo COVID-19, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako je Luksemburgu priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je saldo sektorja država Luksemburga izboljšal s primanjkljaja v višini 3,4 % BDP v letu 2020 na presežek v višini 0,9 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike v Luksemburgu je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni nujni ukrepi pa so se zmanjšali s 2,4 % BDP v letu 2020 na 0,7 % BDP. Ukrepi, ki jih je Luksemburg sprejel v letu 2021, so bili v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je dolg sektorja država zmanjšal z 24,8 % BDP v letu 2020 na 24,4 % BDP v letu 2021.

¹¹ Priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2020 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2020 (UL C 282, 26.8.2020, str. 101).

(13) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, je za leto 2022 previden, zatem pa realističen. V programu stabilnosti za leto 2022 je napovedano, da se bo realni BDP v letu 2022 povečal za 1,4 %, v letu 2023 pa za 2,9 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije 2022 pričakuje realna rast BDP v višini 2,2 % leta 2022 in 2,7 % leta 2023. Razlika v višini 0,8 odstotne točke v letu 2022 je predvsem posledica višjih pričakovanj glede naložb in pozitivnega prispevka neto izvoza k realni rasti BDP v pomladanski napovedi Komisije 2022. Vlada v programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da se bo nominalni saldo v letu 2022 zmanjšal na primanjkljaj v višini 0,7 % BDP, v letu 2023 pa na 0,4 %. Zmanjšanje v letu 2022 je predvsem posledica višjih odhodkov za sredstva za zaposlene, naložbe in socialne prejemke in nadomestila, na strani prihodkov pa naj bi se sedanji davki na dohodek in premoženje znižali. Glede na program stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 povečal na 25,4 %, v letu 2023 pa na 25,8 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2022 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 0,1 % BDP in za leto 2023 presežek v višini 0,1 %. Pomladanska napoved Komisije 2022 predvideva nižji dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 24,7 % BDP v letu 2022 in 25,1 % BDP v letu 2023. Glede na pomladansko napoved Komisije 2022 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP ocenjena na 2,6 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast Luksemburga.

(14) Vlada je v letu 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni ukrepi zmanjšali s 0,7 % BDP v letu 2021 na 0,1 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije, ki so v pomladanski napovedi Komisije 2022 ocenjeni na 0,8 % BDP v letu 2022 in 0,2 % v letu 2023¹². Ti ukrepi vključujejo predvsem zmanjšanje obračunanega davka na energijo, socialne transferje gospodinjsvom z nizkimi dohodki, znižanje posrednih davkov na porabo energije in subvencije na proizvodnjo. Obenem je bil s socialnimi partnerji dosežen dogovor, da se pričakovani sprožilec mehanizma za usklajevanje z inflacijo odloži s poletja 2022 na april 2023, vse naslednje tranše pa ne prej kot na april 2024. Večinoma so bili ti ukrepi napovedani kot začasni. V primeru, da bi cene energije v letu 2023 ostale visoke, bi se lahko nekateri od teh ukrepov nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti splošno znižanje trošarin za gorivo v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije 2022 znašali 0,1 % BDP v letu 2022 in 0,2 % v letu 2023¹³.

¹² Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

¹³ Predvideva se, da bo skupno število oseb, razseljenih iz Ukrajine v Unijo, do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, gostote prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej Uniji od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

- (15) Svet je v svojem priporočilu z dne 18. junija 2021 Luksemburgu priporočil, naj si v letu 2022 prizadeva za spodbujevalno fiskalno naravnost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe. Prav tako mu je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.
- (16) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti Luksemburga za leto 2022 fiskalna naravnost spodbujevalna v višini $-1,3$ % BDP, kot je priporočil Svet¹⁴. Luksemburg namerava zagotoviti nadaljnjo podporo okrevanju tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi v primerjavi z letom 2021 ostal stabilen. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,1 odstotne točke¹⁵. Zato namerava Luksemburg ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 1,2 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije (0,5 % BDP) ter stroškov zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP), medtem ko naj bi k rasti neto tekočih odhodkov prispevali tudi višja sredstva za zaposlene in socialni transferji (0,3 % BDP).

¹⁴ Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

¹⁵ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,1 odstotne točke BDP.

- (17) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnost glede na pomladansko napoved Komisije 2022 ob predpostavki nespremenjene politike znašala +0,5 % BDP¹⁶. Luksemburg naj bi v letu 2023 še naprej uporabljal nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,1 BDP¹⁷. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 0,5 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energije (0,3 % BDP).
- (18) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država postopno zmanjšal na 0,3 % BDP v letu 2024 in na 0,2 % do leta 2025. Saldo sektorja država naj bi tako v obdobju, ki ga zajema program stabilnosti za leto 2022, ostal pod 3 % BDP. Te projekcije predvidevajo nekoliko višje prihodke in stabilne odhodke kot odstotek BDP. V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 povečal, in sicer naj bi se v letu 2024 povečal na 26,2 % in naj bi se na tej višini stabiliziral v letu 2025. Glede na analizo Komisije se zdi tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju nizka.

¹⁶ Pozitivni predznak kazalnika ustreza primanjkljaju rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na restriktivno fiskalno politiko.

¹⁷ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

(19) Kriza zaradi COVID-19 je imela manjši učinek na javne finance kot v drugih državah članicah, zadevni kazalniki pa naj bi se v letu 2022 izboljšali. Vendar se bo v naslednjih desetletjih povečal vpliv demografskih gibanj na javno porabo. Razlog za to je zlasti dejstvo, da naj bi se število upokojencev na delavca stalno povečevalo zaradi staranja prebivalstva in upočasnitve neto migracijskih tokov. Po scenariju nespremenjene politike se bo Luksemburg do leta 2070 soočil z enim od največjih povečanj odhodkov za pokojnine kot deležem BDP v Uniji. To bi privedlo do odhodkov za pokojnine v višini približno 18 % BDP (v primerjavi z 9 % leta 2019), ki so med najvišjimi v Uniji. Povzročilo bo znatno povečanje javnega dolga, kar bo dolgoročno ogrozilo vzdržnost javnih financ. Povišanje dejanske upokojitvene starosti bi imelo najugodnejši makroekonomski učinek, saj lahko ta dejavnik najbolj zmanjša odhodke za pokojnine. Po drugi strani pa bi gospodarsko rast podpirala tudi višja stopnja delovne aktivnosti starejših delavcev. Načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema niti negativnih učinkov shem predčasnega upokojevanja in finančnih spodbud za zgodnji izstop s trga dela, kar pojasnjuje nizko stopnjo delovne aktivnosti starejših delavcev. Zgodnji začetek reform, katerih cilj je omejiti sheme predčasnega upokojevanja in prepričati starejše delavce, da ostanejo dlje delovno aktivni, bi omogočil njihovo postopno izvajanje, s čimer bi se povečala medgeneracijska pravičnost.

- (20) Boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju v Uniji je bistvenega pomena za: (ii) zagotavljanje pravične obravnave davkoplačevalcev; in (iii) zaščito javnih financ.
- Luksemburg je majhno, odprto gospodarstvo z velikim integriranim finančnim sektorjem, kar v veliki meri pojasnjuje velike finančne tokove. Vendar ti veliki finančni tokovi odražajo tudi, da je v državi prisotnih veliko podjetij pod tujim nadzorom, ki se ukvarjajo s financiranjem znotraj skupine in z zakladniškimi dejavnostmi. Posebno skrb vzbuja odsotnost pri viru odtegnjenega davka ali enakovrednih ukrepov za plačila obresti in licenčnin v jurisdikcije z nizko ali ničelno davčno stopnjo, ki niso vključene na seznam Unije z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene¹⁸. Za plačila obresti in licenčnin podjetij s sedežem v Luksemburgu v jurisdikcije zunaj EU bi lahko veljala nizka obdavčitev ali neobdavčitev, če ta plačila niso obdavčena ali so obdavčena po nizki stopnji v jurisdikciji prejemnici. Luksemburg je sprejel nekaj ukrepov za boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju. Vendar so bili ukrepi doslej omejeni in nezadostni za reševanje vprašanja v zvezi s plačili v tujino v davčnem sistemu, ki bi ga multinacionalne družbe lahko uporabile za agresivno davčno načrtovanje.

¹⁸ Sklepi Sveta z dne 24. februarja 2022 o revidiranem seznamu EU z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene (UL C 103, 3.2.2022, str. 1).

- (21) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo, ter okvirni načrt za izvedbo do 31. avgusta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Luksemburg, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta za okrevanje in odpornost. Ti izzivi se nanašajo zlasti na odpornost zdravstvenega sistema, vključevanje na trg dela in naložbe v zeleni in digitalni prehod, pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj in institucionalno odpornost okvira za preprečevanje pranja denarja. Načrt za okrevanje in odpornost vključuje ukrepe za povečanje javne ponudbe cenovno dostopnih stanovanj. Ta načrt vključuje tudi naložbe v proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in trajnostni promet, kar prispeva k postopnemu razogljičenju gospodarstva. Digitalne javne storitve ter obsežen javni raziskovalni in inovacijski projekt na področju kvantnih komunikacijskih tehnologij bi spodbudili naložbe podjetij in srednjeročno povečali rast produktivnosti. Kar zadeva preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, načrt za okrevanje in odpornost vključuje kombinacijo ukrepov za izboljšanje preglednosti in okrepitev okvira za nadzor nad ponudniki finančnih storitev. Strategija za znanja in spretnosti ter programi usposabljanja, določeni v načrtu za okrevanje in odpornost, vključno s posebnim ciljem za starejše delavce, bi morali prispevati k izboljšanju vključevanja na trg dela.

- (22) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Luksemburga naj bi prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje v Luksemburgu, predstavljajo 61 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 32 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Luksemburgu pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njegovo odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt za okrevanje in odpornost, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.
- (23) Luksemburg še ni predložil partnerskega sporazuma ali drugih programskih dokumentov kohezijske politike iz Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta¹⁹. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 naj bi Luksemburg pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upošteval zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi kohezijske politike ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoveženemu teritorialnemu razvoju.

¹⁹ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

- (24) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, ki jih obravnava načrt za okrevanje in odpornost, se Luksemburg sooča s številnimi dodatnimi izzivi, zlasti v zvezi z vse večjo neenakostjo v izobraževalnem sistemu. Značilnost luksemburškega izobraževalnega sistema je, da se uporabljajo trije učni jeziki (luksemburščina, nemščina in francoščina) ter da prihaja veliko učencev iz različnih socialno-ekonomskih in jezikovnih okolij. Rezultati mednarodnih testov kažejo, da so osnovna znanja učencev slabša od povprečja Unije ter da so tesno povezana s socialno-ekonomskim in jezikovnim okoljem učencev. V raziskavi programa za mednarodno ocenjevanje učencev (PISA), ki jo je leta 2018 izvedla Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, je Luksemburg zabeležil eno največjih vrzeli v dosežkih pri branju med učenci iz privilegiranih in prikrajšanih okolij v Uniji. Neenakosti so še večje zaradi večjezičnega šolanja in načina, kako so učenci že v zgodnji fazi usmerjeni na različne poklicne poti. Izobraževalni sistem vsem učencem ne zagotavlja dovolj večjezičnih in osnovnih znanj in spretnosti, da bi zadostili potrebam trga dela v državi. Individualizirana podpora za učence bi pomagala doseči polni razvojni potencial in splošno vključevanje vseh učencev. V skladu s sklepi nacionalnega observatorija za kakovost šol iz leta 2020 je mogoče izboljšati upravljanje izobraževalnega sistema ter nadalje razviti orodja za ocenjevanje in merljive cilje, ki spodbujajo kakovost in enake možnosti formalnega in neformalnega izobraževalnega sistema.
- (25) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad Unije iz Izjave iz Versaillesa je cilj predloga Komisije za načrt REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen namerava Komisija v dialogu z državami članicami opredeliti najprimernejše projekte, naložbe in reforme na nacionalni in regionalni ravni ter na ravni Unije. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

(26) Za luksemburški energetski sistem je značilna velika odvisnost od uvoza in odvisnost od fosilnih goriv. Po podatkih za leto 2020²⁰ je Luksemburg glede na število prebivalstva največji neto uvoznik energije v Uniji. Skoraj v celoti je odvisen od uvoza primarne energije, stopnja odvisnosti pa znaša 92,5 %. Daleč prevladujoča primarna vira energije sta nafta in plin; nafta predstavlja 68,5 % porabe energije, plin pa 17,8 %. Luksemburg ne uvaža nafte iz Rusije, povprečje Unije pa znaša 26 % uvoza surove nafte iz te države. Vendar je Rusija še vedno relativno pomemben vir uvoza plina, saj zagotavlja 27 % luksemburškega uvoza zemeljskega plina, čeprav je to pod povprečjem Unije, ki znaša 44 %. Luksemburg je svoj trg s plinom združil z belgijskim. Čeprav kratkoročno ni večjih ozkih grl, bodo v zvezi z električno energijo potrebne dodatne naložbe, ki bodo spremljale prehod na energijo iz obnovljivih virov, zlasti v smislu okrepitve in nadgradnje omrežja. Povpraševanje po industrijskem plinu se je v zadnjih letih umirilo, povpraševanje po plinu v komercialnem sektorju pa se je zmerno povečalo. Glavna rast porabe plina je bila posledica povečanja porabe v stanovanjskem sektorju. Luksemburg se mora spoprijeti z izzivom nezadostne ponudbe stanovanj, hkrati pa doseči svoje energetske in podnebne cilje. Obstaja tudi potreba po prenovi obstoječega stavbnega fonda. Sektor stanovanjskih stavb in prenove z 20,8 % skupnega potenciala za prihranek energije (v GWh) predstavlja drugi največji vir skupnega potenciala za prihranek energije do leta 2030. Luksemburg je povečal svoj delež energije iz obnovljivih virov s 5 % leta 2015 na 12 % leta 2020. Kljub temu je še vedno ena od držav članic z najnižjim deležem te vrste energije. Luksemburg potrebuje odločne ukrepe za doseg energetske ciljeve za leto 2030, tj. pridobiti 25 % energije iz obnovljivih virov in zmanjšati porabo končne energije za 40 % do 44 % v primerjavi z letom 2007. Pri tem bodo imele ključno vlogo občine. Zastoji v cestnem prometu negativno vplivajo na gospodarstvo in okoljsko trajnostnost, promet pa predstavlja znaten delež porabe nafte in 59 % vseh emisij toplogrednih plinov, v primerjavi s povprečjem Unije, ki je leta 2019 znašalo 24 %.

²⁰ Eurostat (2020), delež uvoza iz Rusije glede na skupni uvoz zemeljskega plina in surove nafte. Za povprečje EU-27 skupni uvoz temelji na uvozu iz držav zunaj EU-27. Za Luksemburg skupni uvoz vključuje trgovino znotraj EU.

Ukrepi, usmerjeni v učinkovitejši in bolj trajnosten promet, lahko tako bistveno prispevajo k zmanjšanju odvisnosti od nafte. To se odraža v nacionalnem energetske in podnebnem načrtu Luksemburga, katerega cilj je 40 % električnih in priključnih vozil do leta 2030. Luksemburg si je zastavil cilj, da do leta 2050 postane podnebno nevtralen. Da bi se Luksemburg uskladil s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“, bo treba dodatno okrepiti prizadevanja glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter povečanja energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti.

- (27) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Luksemburg v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko Luksemburg uporabi Evropski socialni sklad plus, vzpostavljen z Uredbo (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta²¹, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.
- (28) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje²² pa je izraženo v priporočilu 1.
- (29) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrepanje in odpornost, da bi izvedle priporočila iz priporočila glede euroobmočja za leto 2022. Za Luksemburg je to izraženo zlasti v priporočilih 1, 2 in 3 –

²¹ Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013 (UL L 231, 30.6.2021, str. 21).

²² V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Luksemburg v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnostjo politike, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih sredstev Unije; si za obdobje po letu 2023 prizadeva za fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev; izboljša dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, zlasti z omejevanjem predčasnega upokojevanja in povečanjem stopnje delovne aktivnosti starejših delavcev; sprejme ukrepe za učinkovit boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, vključno z zagotavljanjem zadostne obdavčitve plačil obresti in licenčin v jurisdikcije z ničelno in nizko davčno stopnjo;
2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 13. julija 2021; predloži programske dokumente kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se zaključijo pogajanja s Komisijo, in nato začne njihovo izvajanje;
3. zmanjša vpliv neenakosti na uspešnost učencev in spodbuja enake možnosti za vse učence v izobraževalnem sistemu;
4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv s pospeševanjem uvajanja obnovljivih virov energije, zmogljivosti za prenos električne energije in naložb v energijsko učinkovitost v stanovanjskem in nestanovanjskem sektorju; podpira občine pri razvoju podrobnih lokalnih načrtov za uvedbo energije iz obnovljivih virov, vključno z vetrno energijo in fotovoltaiko, ter za sisteme daljinskega ogrevanja in hlajenja; nadalje spodbuja elektrifikacijo prometa ter vlaga v omrežja in infrastrukturo javnega prevoza.

V Bruslju,

Za Svet

predsednik/predsednica
