



Bryssel den 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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9416/22 - COM(2022) 618 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Luxemburgs nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2022

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer och som grundas på kommissionens förslag COM(2022) 618 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Luxemburgs nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241², genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, och stärker samtidigt resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar också till hållbara offentliga finanser och ökar tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att uppdateras i juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2022 års europeiska planeringstermin. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det sociala åtagandet från Porto som undertecknades den 7 maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011³, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Luxemburg var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport, som innehöll en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitik och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet⁴ (*rekommendation om euroområdet 2022*) den 5 april 2022 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 14 mars 2022.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁴ Rådets rekommendation av den 5 april 2022 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C 153, 7.4.2022, s. 1).

- (3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens påverkan på medlemsstaternas ekonomier har märkts genom bland annat högre priser på energi, livsmedel och råvaror samt svagare tillväxtutsikter. De ökande energipriserna slår särskilt hårt mot de mest utsatta hushållen som redan lever i eller riskerar att drabbas av energifattigdom liksom mot de företag som är mest sårbara för energiprishöjningar. Unionen märker också av en exceptionell ström av människor på flykt från Ukraina. De ekonomiska effekterna av Rysslands aggressionskrig har påverkat medlemsstaterna på ett asymmetriskt sätt. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 rådets direktiv 2001/55/EG⁵ för första gången genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382⁶, och därigenom ges fördrivna människor från Ukraina rätt att lagligen vistas i unionen och att få tillgång till skolgång och utbildning, arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård, bostäder och social välfärd.

⁵ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12).

⁶ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

- (4) Med hänsyn till den snabbt föränderliga ekonomiska och geopolitiska situationen återupptar den europeiska planeringsterminen den breda politiska samordningen vad gäller ekonomi och sysselsättning 2022, samtidigt som en utveckling sker i enlighet med genomförandekraven i faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt vad som angavs i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Genomförandet av de antagna återhämtnings- och resiliensplanerna är viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdades i 2019 och 2020 års europeiska planeringsterminer. De landsspecifika rekommendationerna från 2019 och 2020 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241, utöver eventuella andra landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då sådana granskade, uppdaterade eller ändrade återhämtnings- och resiliensplaner lämnades in.
- (5) Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten är aktiverad sedan mars 2020. I sitt meddelande av den 3 mars 2021 med titeln *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser* förde kommissionen fram sin ståndpunkt att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i unionen eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Ökad osäkerhet och stora nedåtrisker i de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, liksom exceptionella höjningar av energipriserna och fortsatta störningar i leveranskedjorna, motiverar en förlängning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten under hela 2023.

- (6) I enlighet med riktlinjen i rådets rekommendation av den 18 juni 2021⁷ med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2021 mäts den samlade finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst som en förändring i de primära utgifterna (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen), men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt⁸. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade⁹ primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen) och investeringar.

⁷ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 73).

⁸ Beräkningarna av den finanspolitiska inriktningen och dess delar i denna rekommendation är kommissionens uppskattningar baserade på de antaganden som ligger till grund för kommissionens vårprognos 2022. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

⁹ Som inte finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra unionsmedel.

- (7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med en allmän vägledning för finanspolitiken 2023 (*den finanspolitiska vägledningen*) som syftade till att stödja förberedelserna av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och på så sätt stärka den politiska samordningen. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i vinterprognosen 2022 noterade kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande aggregerad finanspolitisk inriktning 2020–2022 till en i stort sett neutral aggregerad finanspolitisk inriktning 2023, samtidigt som det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 även i fortsättningen bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att låta vägledningen återspeglas i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen åtog sig att noga följa den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin vägledning efter behov, senast i den europeiska planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.
- (8) När det gäller den finanspolitiska vägledningen beaktas i de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökade osäkerheten och ytterligare nedåtrisker samt den högre inflationen jämfört med kommissionens vinterprognos 2022. Mot bakgrund av dessa överväganden måste de finanspolitiska insatserna vara inriktade på att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och en tryggad energiförsörjning samt hålla uppe köpkraften i de mest utsatta hushållen för att mildra effekterna av de ökade energipriserna och bidra till att begränsa inflationstrycket till följd av andrahandseffekter genom riktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel så att den kan anpassas efter de snabbt föränderliga omständigheterna, inbegripet utmaningarna till följd av Rysslands aggressionskrig mot Ukraina när det gäller försvar och säkerhet, och bör se olika ut för olika medlemsstater enligt deras finanspolitiska och ekonomiska situation, även vad gäller deras utsatthet för krisen och tillströmningen av fördrivna människor från Ukraina.

- (9) Den 30 april 2021 lämnade Luxemburg in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen bedömde enligt artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Luxemburgs återhämtnings- och resiliensplan¹⁰. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 som anger att Luxemburg på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.
- (10) Den 29 april 2022 lämnade Luxemburg in sitt nationella reformprogram för 2022 och sitt stabilitetsprogram för samma år, i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Luxemburgs halvårsvisa rapporter om de framsteg som gjorts med genomförandet av dess återhämtnings- och resiliensplan också återspeglas i det nationella reformprogrammet för 2022.

¹⁰ ST 10155/2021.

- (11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Luxemburg. Den innehöll en bedömning av hur väl Luxemburg hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021, och en utvärdering av Luxemburgs genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte alls eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet dem som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I landsrapporten bedömdes också Luxemburgs framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, liksom framstegen med att nå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.
- (12) I sin rekommendation av den 20 juli 2020¹¹ rekommenderade rådet Luxemburg att under 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med den allmänna undantagsklausulen, för att effektivt hantera covid-19-pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. Luxemburg rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena medger det, driva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat förbättrades saldot i Luxemburgs offentliga finanser från ett underskott på 3,4 % av BNP 2020 till ett överskott på 0,9 % 2021. Luxemburgs finanspolitiska åtgärder bidrog till den ekonomiska återhämtningen 2021, samtidigt som de tillfälliga krisåtgärderna minskade från 2,4 % av BNP 2020 till 0,7 %. De åtgärder som Luxemburg vidtog 2021 var i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var tillfälliga eller kompenseras med uppvägande åtgärder. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade den offentliga bruttoskulden från 24,8 % av BNP 2020 till 24,4 % av BNP 2021.

¹¹ Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Luxemburgs nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2020 (EUT C 282, 26.8.2020, s. 177).

(13) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna är försiktigt för 2022 och realistiskt efter det. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 kommer BNP i fasta priser att öka med 1,4 % 2022 och 2,9 % 2023. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2022 på en real BNP-tillväxt på 2,2 % 2022 och 2,7 % 2023. Skillnaden på 0,8 procentenheter 2022 beror främst på högre förväntningar på investeringar och ett positivt bidrag från nettoexporten till den reala BNP-tillväxten i kommissionens vårprognos 2022. I sitt stabilitetsprogram för 2022 förväntar sig regeringen att det samlade saldot i de offentliga finanserna kommer att minska till ett underskott på 0,7 % av BNP 2022 och till 0,4 % 2023. Minskningen under 2022 återspeglar främst högre utgifter för ersättningar till anställda, investeringar och sociala förmåner, medan löpande inkomst- och förmögenhetsskatter på inkomstsidan förväntas minska. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas den offentliga skuldkvoten öka till 25,4 % av BNP 2022 och till 25,8 % 2023. Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2022 ett underskott i de offentliga finanserna på 0,1 % av BNP 2022 och ett överskott på 0,1 % 2023. I kommissionens vårprognos 2022 förutses en lägre offentlig skuldkvot, 24,7 % av BNP 2022 och 25,1 % 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2022 beräknas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till 2,6 %. Den beräkningen omfattar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan öka Luxemburgs potentiella tillväxt.

- (14) Under 2022 fasade regeringen ut de flesta av de åtgärder som vidtogs i samband med covid-19-krisen, så de tillfälliga krisåtgärderna förväntas minska från 0,7 % av BNP 2021 till 0,1 % 2022. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas av de åtgärder som vidtogs för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,8 % av BNP 2022 och 0,2 % av BNP 2023¹². Dessa åtgärder består främst i en skattelättnad på energi, sociala transfereringar till låginkomsthushåll, sänkning av indirekta skatter på energiförbrukning samt produktionssubventioner. Samtidigt nåddes en överenskommelse med arbetsmarknadens parter om att skjuta upp en förväntad utlösning av inflationsindexeringsmekanismen från sommaren 2022 till april 2023 och eventuella efterföljande trancher till tidigast april 2024. Dessa åtgärder har angetts vara mestadels tillfälliga. Om energipriserna förblir höga 2023 kan dock vissa av dessa åtgärder bli kvar. Vissa av åtgärderna är inte riktade, framför allt den generella sänkningen av punktskatter på bränsle under 2022. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas också av kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina, som enligt kommissionens vårprognos väntas uppgå till 0,1 % av BNP under 2022 och 0,2 % 2023¹³.

¹² Siffrorna motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärder som vidtagits sedan hösten 2021, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹³ Det totala antalet fördrivna personer från Ukraina till unionen förväntas successivt öka till 6 miljoner till slutet av 2022, och den geografiska spridningen av dessa personer beräknas utifrån storleken på den diaspora som redan finns, den relativa befolkningen i den mottagande medlemsstaten och den faktiska spridningen av fördrivna personer från Ukraina inom unionen i mars 2022. För budgetkostnader per person grundas beräkningarna på mikrosimuleringsmodellen Euromod från kommissionens gemensamma forskningscentrum, med beaktande av såväl kontantförmåner som människor kan vara berättigade till som naturaförmåner som utbildning och hälso- och sjukvård.

- (15) I sin rekommendation av den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Luxemburg att under 2022 bedriva en stödjande finanspolitisk inriktning, inbegripet den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar. Luxemburg rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena så medger, bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning och säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.
- (16) Under 2022 förväntas enligt kommissionens vårprognos 2022 och uppgifterna i Luxemburgs stabilitetsprogram 2022 den finanspolitiska inriktningen vara stödjande med -1,3 % av BNP, i enlighet med rådets rekommendation¹⁴. Luxemburg planerar att ge fortsatt stöd till återhämtningen, inbegripet genom att använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar, i enlighet med rådets rekommendation. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel förväntas bli stabilt jämfört med 2021. Nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,1 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen 2022¹⁵. Därför planerar Luxemburg att upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 ge ett expansivt bidrag på 1,2 procentenhet till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattar ytterligare påverkan från åtgärder för att motverka de ekonomiska och sociala konsekvenserna av stigande energipriser (0,5 % av BNP) och kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd till fördrivna personer från Ukraina (0,1 % av BNP), samtidigt som högre ersättning till anställda och sociala överföringar också förväntas bidra (0,3 % av BNP) till ökningen av de löpande utgifterna.

¹⁴ Om indikatorn ligger på minus innebär detta att överskottet i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv.

¹⁵ Andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas ge ett kontraktivt bidrag på 0,1 procentenhet av BNP.

- (17) I kommissionens vårprognos 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen 2023 ligga på +0,5 % av BNP vid oförändrad politik¹⁶. Luxemburg förväntas fortsätta att använda bidragen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare investeringar till stöd för återhämtningen. Nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,1 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen 2023¹⁷. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 0,5 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekter av utfasningen av åtgärder mot höjda energipriser (0,3 % av BNP).
- (18) I stabilitetsprogrammet 2022 förväntas underskottet i de offentliga finanserna successivt minska till 0,3 % av BNP 2024 och till 0,2 % 2025. Saldot i de offentliga finanserna förväntas därför ligga kvar under 3 % av BNP under programperioden för stabilitetsprogrammet 2022. De här beräkningarna förutsätter något högre intäkter och stabila utgifter som en procentandel av BNP. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas den offentliga skuldkvoten öka fram till 2025, närmare bestämt med en ökning till 26,2 % av BNP 2024 och en stabilisering på 26,2 % 2025. Enligt kommissionens analys verkar riskerna för skuldållbarheten vara låga på medellång sikt.

¹⁶ Om indikatorn ligger på plus innebär detta att underskottet i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är kontraktiv.

¹⁷ Andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenhet av BNP.

- (19) Covid-19-krisen hade mindre påverkan på de offentliga finanserna i Luxemburg än i andra medlemsstater och relevanta indikatorer förväntas förbättras under 2022. Den demografiska utvecklingens påverkan på de offentliga utgifterna kommer dock att intensifieras under de kommande decennierna. Framför allt beror det på att antalet pensionärer per arbetstagare förväntas öka stadigt på grund av den åldrande befolkningen och nedgången i nettomigrationsflödena. Med ett scenario med oförändrad politik kommer Luxemburg att stå inför en av de snabbaste ökningarna i unionen av pensionsutgifter, uttryckt som en del av BNP till 2070. Detta skulle leda till pensionsutgifter på ungefär 18 % av BNP (jämfört med 9 % 2019), vilket är bland de högsta i unionen. Detta kommer att orsaka en betydande ökning av statsskulden och äventyra de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. En höjning av den faktiska pensionsåldern skulle ha bäst makroekonomisk effekt, eftersom denna faktor har störst potential att minska pensionsutgifterna. En större andel äldre arbetstagare i sysselsättning skulle också gynna den ekonomiska tillväxten. I återhämtnings- och resiliensplanen behandlas inte pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, och inte heller de negativa effekterna av systemen för förtida uttag av pension och av ekonomiska incitament att lämna arbetsmarknaden tidigt, som förklarar den låga sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare. En tidig start med reformer i syfte att begränsa förtida uttag av pension och förändra äldre arbetstagares vilja att arbeta längre, skulle möjliggöra ett successivt genomförande och öka rättvisan mellan generationerna.

(20) Kampen mot aggressiv skatteplanering i EU är väsentlig för att i) förebygga snedvridningen av konkurrensen mellan företag, ii) säkerställa rättvis behandling av skattebetalare, och iii) skydda de offentliga finanserna. Luxemburg är en liten, öppen ekonomi, med en stor integrerad finanssektor, vilket till stor del förklarar att det finns stora finansiella flöden. Dessa stora finansiella flöden återspeglar dock också den stora närvaron av utländskt kontrollerade företag i landet, vilka är involverade i koncernintern finansierings- och likviditetsverksamhet. Ett särskilt orosmoment är det faktum att ingen källskatt eller motsvarande avgift tas ut på ränte- och royaltybetalningar till jurisdiktioner med låg eller ingen skatt, andra än de länder som står med på EU:s förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner¹⁸. Utgående ränte- och royaltybetalningar från Luxemburgbaserade företag till jurisdiktioner utanför EU skulle kunna omfattas av låg eller ingen beskattning om dessa betalningar inte beskattas eller beskattas på låg nivå i mottagande jurisdiktion. Luxemburg har vidtagit vissa åtgärder för att bekämpa aggressiv skatteplanering. Hittills har dock åtgärderna varit begränsade och otillräckliga för att kunna motverka problemet med utgående betalningar i skattesystemet, vilket multinationella bolag skulle kunna utnyttja för aggressiv skatteplanering.

¹⁸ Rådets slutsatser av den 24 februari 2022 om EU:s reviderade förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet (EUT C 103, 3.3.2022, s. 1).

(21) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar med en preliminär tidsplan för genomförandet som ska slutföras senast den 31 augusti 2026. De bidrar till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Luxemburg från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, utöver eventuella landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då en återhämtnings- och resiliensplan antogs. Dessa utmaningar rör särskilt hälso- och sjukvårdssystemets resiliens, arbetsmarknadsintegrationen och investeringar i den gröna och den digitala omställningen, liksom bristen på boenden till rimlig kostnad och den institutionella resiliensen i reglerna mot penningtvätt. Återhämtnings- och resiliensplanen omfattar åtgärder för att öka den offentliga tillgången till boenden till rimlig kostnad. Återhämtnings- och resiliensplanen omfattar också investeringar i produktion av förnybar energi och hållbara transporter, vilket ska bidra till att successivt fasa ut koldioxiden från ekonomin. Digitala offentliga tjänster och ett stort offentligt forsknings- och innovationsprojekt inom kvantkommunikationsteknik skulle uppmuntra företagsinvesteringar och öka produktivitetstillväxten på medellång sikt. När det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism omfattar återhämtnings- och resiliensplanen en kombination av åtgärder som ska förbättra insynen och stärka regelverket för tillsyn av leverantörer av finansiella tjänster. Den kompetensstrategi och de utbildningsprogram som tas upp i återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet ett särskilt mål för äldre arbetstagare, bör bidra till att arbetsmarknadsintegrationen ökar.

- (22) Genomförandet av Luxemburgs återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Luxemburg står för 61 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning, medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 32 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning. Det fullständiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål, kommer att bidra till att Luxemburg snabbt kan återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen, samtidigt som landets resiliens stärks. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför återhämtnings- och resiliensplanen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.
- (23) Luxemburg har ännu inte lämnat in den partnerskapsöverenskommelse eller de övriga sammanhållningspolitiska program som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060¹⁹. I enlighet med förordning (EU) 2021/1060 ska Luxemburg beakta de relevanta landsspecifika rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan de sammanhållningspolitiska fonderna och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs också att investeringshinder avlägsnas till stöd för den gröna och den digitala omställningen och en balanserad territoriell utveckling.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (24) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i återhämtnings- och resiliensplanen står Luxemburg inför ett antal andra utmaningar, framför allt vad gäller ökande ojämlikheter i utbildningssystemet. Luxemburgs utbildningssystem kännetecknas av att man använder tre språk i undervisningen (luxemburgska, tyska och franska) och av ett stort antal elever med olika socioekonomiska och språkliga bakgrunder. Internationella testresultat visar att elevernas grundläggande färdigheter är lägre än unionsgenomsnittet och har en stark koppling till elevernas socioekonomiska och språkliga bakgrund. I 2018 års Pisa-undersökning som genomfördes av OECD uppvisade Luxemburg en av unionens största poängskillnader i läsfärdighet mellan gynnade och mindre gynnade elever. Ojämlikheterna förstärks av skolundervisning på flera språk och det sätt på vilket eleverna i tidig ålder delas upp i olika skolspår. Utbildningssystemet ger inte alla elever tillräckliga flerspråkiga och grundläggande färdigheter för att tillgodose arbetsmarknadens behov i landet. Individanpassat stöd till elever skulle bidra till att den fulla utvecklingspotentialen för och den övergripande inkluderingen av alla elever skulle kunna uppnås. I linje med slutsatserna från det nationella centrumet för skolkvalitet från 2020 finns det utrymme för att förbättra styrningen av utbildningssystemet, ytterligare utveckla utvärderingsverktyg och mätbara mål som främjar kvalitet och lika möjligheter, både vad gäller de formella och de icke-formella aspekterna av utbildningssystemet.
- (25) Inom ramen för det mandat som unionens stats- och regeringschefer gav i Versaillesförklaringen syftar kommissionens förslag till en REPowerEU-plan till att så snart som möjligt fasa ut unionens beroende av import av fossila bränslen från Ryssland. I detta syfte har kommissionen för avsikt att identifiera de lämpligaste projekten, investeringarna och reformerna på nationell och regional nivå och på unionsnivå i dialog med medlemsstaterna. Målet med dessa åtgärder är att minska det totala beroendet av fossila bränslen och flytta importen av fossilt bränsle från Ryssland.

- (26) Luxemburgs energisystem kännetecknas av det höga importberoendet av fossila bränslen. Enligt data från 2020²⁰ är Luxemburg unionens största nettoimportör av energi i förhållande till folkmängden. Landet är nästan helt beroende av import av primärenergi med en beroendegrad på 92,5 %. De överlägset dominerande primära energikällorna är olja och gas. Olja står för 68,5 % av energiförbrukningen och gas för 17,8 %. Luxemburg importerar ingen olja från Ryssland, medan unionsgenomsnittet ligger på 26 % av råoljeimporten. Ryssland är dock fortfarande en relativt viktig källa till gasimport eftersom den ryska gasimporten utgör 27 % av Luxemburgs import av naturgas, även om detta är under unionsgenomsnittet på 44 %. Luxemburg har integrerat sin gasmarknad med Belgiens marknad. Beträffande el finns det visserligen inte några större flaskhalsar på kort sikt men det kommer att behövas ytterligare investeringar för att följa med i omställningen till förnybar energi, framför allt vad gäller förstärkning och uppgradering av näten. Gasbehovet inom industrin har på senare år legat på jämn nivå och gasbehovet inom den kommersiella sektorn har ökat måttligt. Den främsta ökningen av gasförbrukningen beror på ökad förbrukning inom bostadssektorn. Luxemburg måste hantera utmaningen med det otillräckliga bostadsutbudet och samtidigt uppnå sina energi- och klimatmål. Man behöver också renovera det befintliga bostadsbeståndet. Med 20,8 % av den totala energibesparingspotentialen (i fråga om GWh) utgör sektorn för bostadsbyggande och renovering den näst största källan till sammanlagd energibesparingspotential till 2030. Luxemburg ökade andelen förnybar energi från 5 % 2015 till 12 % 2020. Ändå är landet fortfarande en av medlemsstaterna med lägst andel. Luxemburg behöver vidta kraftfulla åtgärder för att nå sina energimål för 2030 om att minst 25 % ska vara energi från förnybara källor och att minska den totala energiförbrukningen med 40 % till 44 % jämfört med 2007. Kommunerna har en viktig roll i detta avseende. Trafikstockningar inverkar negativt på hållbarheten inom ekonomin och miljön, eftersom transporter står för en betydande andel av oljeförbrukningen och för 59 % av de totala utsläppen av växthusgaser, vilket kan jämföras med ett unionsgenomsnitt på 24 % 2019.

²⁰ Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av naturgas och råolja. När det gäller genomsnittet för EU-27 baseras den totala importen på import från länder utanför EU-27. För Luxemburg omfattar den totala importen handel inom unionen.

Åtgärder inriktade på effektivare och mer hållbara transporter kan därmed i hög grad bidra till att minska oljeberoendet. Detta återspeglas i Luxemburgs nationella energi- och klimatplan, där målet är 40 % elfordon och laddhybridfordon till 2030. Luxemburg har satt sitt mål för att bli klimatneutralt till senast 2050. Luxemburg måste ytterligare höja ambitionsnivån när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser, öka andelen förnybar energi och öka energieffektiviteten för att landet ska uppnå målen i 55 %-paketet.

- (27) Även om den påskyndade omställningen till klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader inom flera sektorer, kan Luxemburg, för att minska de socioekonomiska effekterna av omställningen, utnyttja mekanismen för en rättvis omställning inom ramen för sammanhållningspolitiken. Dessutom kan Luxemburg använda Europeiska socialfonden+, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057²¹, för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.
- (28) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet 2022, och dess yttrande²² återspeglas i rekommendation 1.
- (29) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra de rekommendationer som anges i rekommendationen om euroområdet 2022. För Luxemburg återspeglas detta särskilt i rekommendationerna 1, 2 och 3.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013 (EUT L 231, 30.6.2021, s. 21).

²² Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Luxemburg att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Under 2023 säkerställa att tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Under perioden efter 2023 bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning. Förbättra pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, särskilt genom att begränsa förtida uttag av pension och genom att öka sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare. Vidta åtgärder för att ändamålsenligt hantera aggressiv skatteplanering, inbegripet genom att säkerställa tillräcklig beskattning av utgående ränte- och royaltybetalningar till jurisdiktioner med låg eller ingen skatt.
2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021. Lämna in de sammanhållningspolitiska programdokumenten för 2021–2027 i syfte att avsluta förhandlingarna med kommissionen och därefter påbörja genomförandet av dem.
3. Minska påverkan från ojämlikhet på elevernas resultat och främja lika möjligheter för alla elever i utbildningssystemet.
4. Minska det totala beroendet av fossila bränslen genom att påskynda införandet av förnybar energi, elöverföringskapacitet och investeringar i energieffektivitet inom såväl bostadssektorn som andra sektorer. Stödja kommunerna med att ta fram detaljerade lokala planer för införandet av förnybar energi, inbegripet vindkraft och solceller, och system för fjärrvärme och fjärrkyla. Ytterligare främja elektrifieringen av transporter och investera i offentliga transportnät och infrastruktur.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande

