



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.6.2019  
COM(2019) 516 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**om Luxembourgs nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om  
Luxembourgs stabilitetsprogram for 2019**

Henstilling med henblik på

## **RÅDETS HENSTILLING**

### **om Luxembourgs nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Luxembourgs stabilitetsprogram for 2019**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker<sup>1</sup>, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til Det Europæiske Råds konklusioner,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Luxembourg ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").
- (2) Da Luxembourg har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør

---

<sup>1</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

Luxembourg sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor.

- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Luxembourg<sup>2</sup> 2019 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Luxembourgs fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Luxembourgs nationale Europa 2020-mål.
- (4) Den 30. april 2019 forelagde Luxembourg sit nationale reformprogram for 2019 og sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) Der er taget højde for de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013<sup>3</sup> kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at gennemgå og foreslå ændringer af sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af de foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring<sup>4</sup>.
- (6) Luxembourg er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit stabilitetsprogram for 2019 planlægger regeringen en nedgang i overskuddet på den offentlige saldo fra 2,4 % af BNP i 2018 til 1,0 % af BNP i 2019 efterfulgt af en næsten støt stigning, indtil der nås et overskud på 2,2 % af BNP i 2023. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo<sup>5</sup> vil den mellemfristede budgetmålsætning, som er blevet ændret fra et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP i 2019 til et strukturelt overskud på 0,5 % af BNP fra 2020, være mere end opfyldt gennem hele programperioden. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 forventes den offentlige gældskvotestørrelse at holde sig et pænt stykke under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er optimistisk for hele den periode, der er omfattet af programmet, bortset fra 2023, hvor det er realistisk. Baseret på Kommissionens forårsprognose 2019 ventes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 0,9 % af BNP i 2019 og 0,5 % af BNP i 2020, hvilket er lavere — navnlig for 2020 — end i stabilitetsprogrammet for 2019, men stadig over eller i overensstemmelse med den mellemfristede budgetmålsætning. Samtidig bør udviklingen i udgifterne følges nøje på kort og mellemlang sigt, navnlig i lyset af mulige fremtidige risici mod indtægternes robusthed. Rådet er af den generelle opfattelse, at Luxembourg ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten i 2019 og 2020.

---

<sup>2</sup> SWD(2019) 1015 final.

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup> Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

- (7) Til trods for nylige reformer forventes Luxembourgs aldersrelaterede udgifter (udgifter til pensioner, sundhedspleje og langtidspleje) at stige markant på lang sigt. Dette kan under antagelse af, at der ikke foretages politiske ændringer af det nuværende system, true de offentlige financers holdbarhed på lang sigt. Dette er til trods for den i øjeblikket lave offentlige gæld og de akkumulerede reserver i det sociale sikringssystem, som forventes at sikre systemets holdbarhed frem til 2041. Der er siden 2011 rettet henstillinger til Luxembourg om denne udfordring, men der er indtil videre kun gjort begrænsede fremskridt. Regeringens pensionsarbejdsgruppe har i sin rapport fra 2018 drøftet forskellige metoder til at forbedre pensionssystemets holdbarhed på lang sigt, bl.a. ved gradvist at øge bidragssatsen, hæve pensionsalderen for at tage højde for en længere forventet levetid og opfordre til gradvis pensionering. I rapporten foreslås en flerstrengt strategi, der omfatter kalibrerede reformer for at sikre systemets holdbarhed på lang sigt, samtidig med at konsekvenserne for både økonomien og pensionisterne minimeres. Forventede stigninger i de aldersrelaterede udgifter truer også sundheds- og langtidsplejesystemernes holdbarhed på lang sigt. Mere end tre fjerdedele af udgifterne til langtidspleje finansieres via offentlige kilder. Reformen fra 2018 forventes at sikre finansiell levedygtighed frem til 2030 ved gradvist at øge arbejdstagernes bidrag til sundhedssystemet fra 1,4 % af løngrundlaget til 1,7 %, således at udgifterne stemmer overens med antallet af omsorgskrævende personer. Virkningerne hvad angår den langsigtede finansielle holdbarhed er dog endnu ikke klare. For at sikre social samhørighed og de offentlige financer på lang sigt vil befolkningspolitikken skulle falde sammen med uddannelsespolitikken, idet der i betragtning af de forventede virkninger af befolkningens aldring for udbuddet af arbejdskraft i den nærmeste fremtid bør anlægges en holistisk tilgang til vurdering af udfordringerne såvel som mulighederne ved ændringerne i demografien og i den digitale økonomi. Inden for visse sektorer er der for nylig opstået mangel på arbejdskraft, hvilket kan hæmme produktivitetsvæksten og mindske det langsigtede vækstpotentiale.
- (8) Selv om der overordnet set er opnået gode resultater på arbejdsmarkedet, er beskæftigelsesfrekvensen stagnerende, og visse grupper står fortsat over for særlige vanskeligheder på arbejdsmarkedet. Navnlig beskæftigelsesfrekvensen for ældre er fortsat meget lav, og der er behov for yderligere foranstaltninger for at forbedre deres deltagelse på arbejdsmarkedet. Førtidspensionsordninger, der tilskynder arbejdstagere til at forlade arbejdsmarkedet, er fortsat udbredte, idet 57,5 % af nytildelte pensioner var førtidspensioner i 2017. I 2018 afskaffede regeringen en af de førtidspensionsordninger, som gjorde det muligt for arbejdstagere at gå på pension i en alder af 57 år, men virkningen af denne reform svækkedes af, at der for andre førtidspensionsordninger blev lempet på restriktionerne. Den lave erhvervsfrekvens blandt ældre arbejdstagere skyldes også i vid udstrækning manglen på økonomiske incitament til at arbejde som følge af skatte- og socialsikringssystemet, som er forholdsvis højt for denne aldersgruppe. For at fremme beskæftigelsen af ældre arbejdstagere er der behov for en omfattende strategi med foranstaltninger, der hjælper dem med at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Den såkaldte "alderspagt", et lovudkast, der blev forelagt parlamentet i april 2014, og som har til formål at tilskynde virksomheder med mere end 150 ansatte til at ansætte og fastholde ældre arbejdstagere via aldersforvaltningstiltag, mangler stadig at blive vedtaget af parlamentet.
- (9) Selv om Luxembourg fortsat er fast besluttet på at forbedre de reguleringsmæssige rammer for sektoren for erhvervstjenester, er der ifølge Europa-Kommissionens

indikator til vurdering af restriktioner<sup>6</sup> stadig mange reguleringsmæssige hindringer inden for adskillige sektorer, f.eks. juridisk rådgivning, regnskabsførelse og arkitekt- og ingeniørvirksomhed. OECD's indeks over restriktioner inden for handel med tjenesteydelser i EØS, der blev offentliggjort i december 2018, bekræftede også, at i forhold til andre EU-medlemsstater er niveauet for reguleringsmæssige restriktioner i Luxembourg højere end gennemsnittet i det indre marked for disse sektorer.

- (10) Luxembourgs økonomiske model kendetegnes ved gode resultater, der stemmer overens med en stabil og vedvarende oprettelse af kvalificerede arbejdspladser. Dette understøttes af et højt produktivitsniveau, der i vid udstrækning afspejler effektivitetsgevinster som følge af deltagelse på globale markeder, navnlig i den finansielle sektor. Produktivitsvæksten er imidlertid stagneret i de seneste år og hæmmet af et lavt erhvervsinvesteringsniveau inden for innovation og digital integration. Luxembourgs strategi til diversificering af landets økonomi ved at udvikle centrale videnintensive sektorer i en overgang til en datadreven økonomi udviser et stort potentiale til at stimulere investeringer med høj værditilvækst og sætte skub i produktivitsvæksten. I den forbindelse er den offentlige investering fortsat høj og fokuseret på disse sektorer, herunder en stærk sektor for informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Denne betydelige offentlige investering har dog hverken haft en ekstern effekt eller medvirket til at stimulere private investeringer i innovation og digitalisering. For at forbedre produktivitsvæksten og yderligere diversificere Luxembourgs økonomi er det vigtigt, at der investeres mere i forskning og innovation samt i digital integration, navnlig i virksomheder og særligt i små og mellemstore virksomheder. For at gøre det muligt for Luxembourg at få fuldt udbytte af landets innovationsøkosystem er det vigtigt at udvikle en sammenhængende og integreret national ramme for strategier og støtteinstrumenter inden for forskning og innovation, herunder klare prioriteter med udgangspunkt i en solid vurdering af de forventede økonomiske virkninger.
- (11) For at forbedre produktiviten, beskæftigelsen og det langsigtede vækstpotentiale i Luxembourg samt fremme lige muligheder er det vigtigt at øge investeringerne i færdigheder, navnlig IKT-færdigheder, beskæftigelsesegnethed, uddannelse og erhvervsuddannelse, bl.a. ved bedre at tilpasse uddannelserne til arbejdsmarkedets behov og fremme teknologisk og digital omstilling.
- (12) Luftforurening og trængsel i myldretiden udgør fortsat store problemer for Luxembourg, både ud fra et konkurrencemæssigt og miljømæssigt synspunkt. Desuden bidrager CO<sub>2</sub>-udledningerne fra vejtransport til klimaændringer. Ifølge de nationale fremskrivninger for 2017, som er forelagt Kommissionen, forventes det, at Luxembourg i mangel af yderligere foranstaltninger ikke vil kunne nå sit 2020-mål om at nedbringe sine drivhusgasudledninger med 3 procentpoint og sit 2030-mål med 20 procentpoint. Antallet af grænsearbejdere, som i øjeblikket udgør ca. 45 % af Luxembourgs arbejdsstyrke, den lave beskatning af brændstof til transport og de høje boligpriser stimulerer øget brug af biler og udgør en hindring for forbedringen af luftkvaliteten og trafikforholdene. Samtidig er anvendelsen af alternative brændstoffer i nye personbiler, der sælges i Luxembourg, steget i de seneste år.
- (13) Det utilstrækkelige boligudbud kan gøre Luxembourg mindre attraktivt. Den store efterspørgsel efter boliger kan fortsat tilskrives befolkningstilvæksten, gunstige finansieringsvilkår og en stor grænseoverskridende arbejdsstyrke. Med de begrænsninger, der ligger i utilstrækkeligheden af tilgængelig jord og lav

---

<sup>6</sup> SWD(2016) 436 final.

bebyggelsestæthed, forekommer boligudbuddet og -investeringerne at være utilstrækkelige, hvilket hovedsagelig skyldes manglende incitamenter for jordejere til at opføre nye boliger eller sælge. Udbuddet af socialt boligbyggeri synes også at være utilstrækkeligt og peger på et behov for betydelige investeringer for at lette de stigende spændinger på boligmarkedet.

- (14) Bekæmpelsen af aggressiv skatteplanlægning er vigtig for at gøre skattesystemet mere effektivt og retfærdigt, således som det blev erkendt i henstillingen til euroområdet 2019. De afsmittende virkninger af skatteyderes aggressive skatteplanlægning mellem medlemsstater kræver en koordineret indsats fra nationalt politisk hold som supplement til EU-lovgivningen. Luxembourg har truffet foranstaltninger mod aggressiv skatteplanlægning, men det høje niveau for udbytte-, rente- og royaltymbetalinger som en procentdel af BNP tyder på, at landets skatteregler udnyttes af virksomheder, der driver aggressiv skatteplanlægning. De fleste direkte udenlandske investeringer varetages af special purpose-enheder (SPE'er). Den manglende kildebeskatning af udgående (dvs. fra personer med bopæl i EU til personer med bopæl i tredjelande) rente- og royaltymbetalinger samt fritagelsen fra kildebeskatning af udbyttebetalinger under visse omstændigheder kan medføre, at der slet ikke betales skat af de pågældende betalinger, hvis de heller ikke beskattes i den modtagende jurisdiktion.
- (15) Programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan være med til at afhjælpe nogle af de problemer, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten<sup>7</sup>. Det ville gøre det muligt for Luxembourg at anvende disse midler bedst muligt, hvad angår de indkredsede sektorer.
- (16) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Luxembourgs økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Luxembourg i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Luxembourg, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (17) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Luxembourgs stabilitetsprogram for 2019 og er af den opfattelse, at Luxembourg forventes at overholde stabilitets- og vækstpagten,

HENSTILLER, at Luxembourg i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere ved at styrke deres beskæftigelsesmuligheder og beskæftigelsesegnethed, forbedre pensionssystemets holdbarhed på lang sigt, bl.a. ved at begrænse førtidspensionering yderligere
2. mindske hindringer for konkurrencen i forbindelse med regulerede erhvervmæssige tjenesteydelser
3. målrette den økonomiske politik vedrørende investeringer mod at fremme digitalisering og innovation, stimulere udviklingen af færdigheder, forbedre den

---

<sup>7</sup> SWD(2019) 1015 final.

bæredygtige transport og øge boligudbuddet, bl.a. ved at øge incitamenterne til at bygge og fjerne hindringer i forbindelse hermed

4. undersøge, hvilke dele af skattesystemet der kan give anledning til aggressiv skatteplanlægning, navnlig ved hjælp af udgående betalinger.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne*

*Formand*