



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 2018 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2019 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Se otti huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 17 päivänä marraskuuta 2017 antaman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevan julistuksen. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 21 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 2018 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoituskansallismekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Luxemburg ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta, jonka Eurooppa-neuvosto vahvisti 21 päivänä maaliskuuta 2019. Neuvosto hyväksyi 9 päivänä huhtikuuta 2019 suosituksen euroalueen talouspolitiikasta, jäljempänä 'euroalueen suositus'.
- (2) Koska Luxemburg kuuluu jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Luxemburgin olisi

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

varmistettava, että jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4 ilmenevä euroalueen suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti.

- (3) Luxemburgia koskeva vuoden 2019 maaraaportti² julkaistiin 27 päivänä helmikuuta 2019. Siinä arvioitiin Luxemburgin edistymistä neuvoston 13 päivänä heinäkuuta 2018 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa.
- (4) Luxemburg toimitti vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2019 vakausohjelmansa 30 päivänä huhtikuuta 2019. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (5) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen, jäljempänä 'ERI-rahastot', ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013³ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla ERI-rahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan⁴.
- (6) Luxemburgiin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Hallitus ennakoii vuoden 2019 vakausohjelmassaan, että julkisen talouden ylijäämä, joka oli 2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, supistuu 1,0 prosenttiin vuonna 2019, ja että rahoitusasema paranee tämän jälkeen lähes tasaisesti niin, että vuonna 2023 ylijäämä on 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Uudelleenlasketun rakenteellisen rahoitusaseman⁵ perusteella julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite, jota on muutettu (vuoden 2019 tavoitteesta, joka on 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, siten että vuodesta 2020 eteenpäin tavoitteena on 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen), ylitetään koko ohjelmakauden ajan. Vuoden 2019 vakausohjelman mukaan julkisen talouden velan suhteessa BKT:hen odotetaan pysyvän reilusti alle perussopimuksessa määrätyn 60 prosentin viitearvon. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on suotuista koko ohjelmakauden ajan lukuun ottamatta vuotta 2023, jolloin se on uskottava. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman odotetaan olevan 0,9 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 0,5 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Luku on erityisesti vuoden 2020 osalta pienempi kuin vuoden 2019 vakausohjelmassa, mutta ylittää silti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen tai vastaa sitä. Samaa aikaan menojen kehitystä olisi seurattava tarkkaan lyhyellä ja

² SWD(2019) 1015 final.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Komission yhteisesti sovittuja menetelmiä noudattaen uudelleen laskema suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

keskipitkällä aikavälillä, erityisesti kun otetaan huomioon tulojen vakauteen tulevaisuudessa mahdollisesti kohdistuvat riskit. Kaiken kaikkiaan neuvosto arvioi Luxemburgin vuosina 2019 ja 2020 noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

- (7) Ikääntymiseen liittyvien menojen (eläkemenot, terveydenhuoltomenot ja pitkäaikaishoidon menot) odotetaan Luxemburgissa kasvavan pitkällä aikavälillä huomattavasti viimeaikaisista uudistuksista huolimatta. Jos oletetaan, ettei nykyiseen järjestelmään tehdä politiikkamuutoksia, julkisen talouden kestävyys saattaa vaarantua pitkällä aikavälillä. Näin saattaa tapahtua siitäkin huolimatta, että julkista velkaa on tällä hetkellä vähän ja sosiaaliturvajärjestelmässä on kertyneitä varantoja, joilla odotetaan voitavan varmistaa järjestelmän toiminta vuoteen 2041 asti. Luxemburgille on annettu tätä haastetta koskevia suosituksia vuodesta 2011 lähtien, mutta niiden noudattamisessa on tähän mennessä edistytty vain vähän. Hallituksen eläketyöryhmä käsitteli vuoden 2018 raportissaan erilaisia tapoja parantaa eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyyttä, kuten eläkejärjestelmän maksuosuuden asteittaista nostamista, eläkeiän nostamista pidentyneen elinajanodotteen huomioon ottamiseksi ja asteittaisen eläkkeelle siirtymisen edistämistä. Raportissa ehdotetaan asianmukaisesti mitoitetuista uudistuksista muodostuvaa monitahoista strategiaa, jolla on tarkoitus varmistaa järjestelmän pitkän aikavälin kestävyys ja pitää samalla sekä talouteen että eläkkeensaajiin kohdistuvat vaikutukset mahdollisimman vähäisinä. Ikääntymiseen liittyvien menojen ennakoitu kasvu uhkaa myös terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitojärjestelmien pitkän aikavälin kestävyyttä. Yli kolme neljäsosaa pitkäaikaishoidon menoista katetaan julkisella rahoituksella. Vuoden 2018 uudistuksella odotetaan voitavan varmistaa järjestelmän taloudellinen elinkelpoisuus vuoteen 2030 asti, sillä työntekijöiden terveydenhuoltojärjestelmään maksamia rahoitusosuuksia voidaan uudistuksen ansiosta asteittain nostaa 1,4 prosentista 1,7 prosenttiin maksujen perusteena olevasta palkkasummasta, jotta kustannukset voidaan pitää linjassa huoltosuhteen kanssa. Vielä ei kuitenkaan ole selvää, miten tämä vaikuttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Jotta sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja kestäväällä perustalla oleva julkinen talous voidaan varmistaa pitkällä aikavälillä, väestöpolitiikan olisi oltava linjassa koulutuspolitiikan kanssa ja siinä olisi noudatettava kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaa sekä haasteet että mahdollisuudet, joita liittyy väestörakenteen kehityksen ja digitaalitalouden mukanaan tuomiin muutoksiin, kun otetaan huomioon väestön ikääntymisen odotetut vaikutukset työvoiman tarjontaan lähitulevaisuudessa. Tietyillä aloilla on viime aikoina ilmennyt työvoimapulaa, joka saattaa haitata tuottavuuden kasvua ja vähentää pitkän aikavälin kasvupotentiaalia.
- (8) Yleisesti ottaen hyvistä työmarkkinatuloksista huolimatta työllisyysaste polkee paikallaan ja tietyt ryhmät kohtaavat edelleen erityisiä vaikeuksia työmarkkinoilla. Etenkin ikääntyneiden työllisyysaste on erityisen alhainen, ja tarvitaan lisätoimia, jotta voidaan parantaa heidän osallistumistaan työmarkkinoille. Varhaiseläkejärjestelmät, jotka kannustavat työntekijöitä jättämään työelämän, ovat edelleen yleisiä, ja vuonna 2017 myönnettyistä uusista eläkkeistä 57,5 prosenttia oli varhennettuja vanhuuseläkkeitä. Vuonna 2018 hallitus kumosi yhden varhaiseläkejärjestelmän, joka tarjosi mahdollisuuden jäädä eläkkeelle 57-vuotiaasta lähtien, mutta heikensi tämän uudistuksen vaikutuksia lieventämällä muihin varhaiseläkejärjestelmiin liittyviä rajoituksia. Ikääntyneiden alhainen työvoimaosuus on myös suurelta osin seurausta vero- ja etuusjärjestelmään perustuvista taloudellisista pidäkkeistä, jotka ovat suhteessa merkittäviä tässä ikäryhmässä. Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyyden lisääminen edellyttää kattavaa strategiaa, johon sisältyy toimenpiteitä, joilla autetaan

ikäntyneitä työntekijöitä jatkamaan työelämässä pidempään. Parlamentille huhtikuussa 2014 esitettyä lakiehdotusta, jonka tavoitteena on kannustaa yli 150 työntekijän yrityksiä palkkaamaan ikääntyneitä työntekijöitä ja pitämään heidät töissä ikäjohtamistoimenpiteiden avulla, ei ole vielä hyväksytty parlamentissa.

- (9) Vaikka Luxemburg on edelleen sitoutunut parantamaan yrityspalvelujen sääntely-ympäristöä, sääntelyesteet ovat Euroopan komission sääntelyindikaattorin⁶ mukaan yhä suuria useilla aloilla, kuten laki-, kirjanpito-, arkkitehtuuri ja insinööripalvelujen tapauksessa. Myös joulukuussa 2018 julkaistu ETA:n sisäiseen palvelukauppaan kohdistuvia rajoituksia koskeva OECD:n indeksi vahvisti, että sääntelystä johtuvat muihin EU:n jäsenvaltioihin kohdistuvat rajoitukset ovat Luxemburgissa näiden alojen osalta suurempia kuin sisämarkkinoilla keskimäärin.
- (10) Luxemburgin talousmalli tuottaa hyviä tuloksia, jotka osoittavat, että osaamista vaativia työpaikkoja syntyy jatkuvasti lisää. Tämän kehityksen tukena ovat korkeat tuottavuustasot, jotka pitkälti heijastavat maailmanmarkkinoille osallistumisesta saatavia tehokkuushyötyjä etenkin rahoitusalaalla. Tuottavuuden kasvu on kuitenkin viime vuosina pysähtynyt, sillä sitä ovat haitanneet yritysten vähäiset investoinnit innovointiin ja digitaaliseen integraatioon. Luxemburgin strategialla, jossa tarkoituksena on monipuolistaa taloutta kehittämällä keskeisiä osaamisintensiivisiä aloja datavetoiseen talouteen siirryttäessä, on hyvät mahdollisuudet saada aikaan korkean lisäarvon investointeja ja vauhdittaa tuottavuuden kasvua. Samalla julkiset investoinnit ovat edelleen merkittäviä, ja ne on keskitetty näihin aloihin, joihin kuuluu muun muassa vahva tieto- ja viestintäteknikka-ala. Näillä merkittävillä julkisilla investoinneilla ei kuitenkaan ole ollut ulkoisvaikutuksia, eivätkä ne ole auttaneet edistämään yksityisiä investointeja innovointiin ja digitalisaatioon. Tutkimukseen ja innovointiin sekä digitaaliseen integraatioon tehtävien investointien lisääminen erityisesti yrityksissä – etenkin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä – on tärkeää, jotta tuottavuuden kasvua voidaan lisätä ja Luxemburgin taloutta monipuolistaa edelleen. On olennaisen tärkeää, että tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa ja alan tukivälineitä varten luodaan johdonmukainen ja yhdenmukainen kansallinen kehys, johon kuuluu myös odotettujen taloudellisten vaikutusten tarkkaan arviointiin perustuva priorisointi, jotta Luxemburg voi täysin hyödyntää kaikkia innovaatioekosysteeminsä tarjoamia mahdollisuuksia.
- (11) Jotta Luxemburgissa voitaisiin lisätä tuottavuutta, työllisyyttä ja pitkän aikavälin kasvupotentiaalia ja edistää yhtäläisiä mahdollisuuksia, on tärkeää investoida nykyistä enemmän osaamiseen, etenkin tieto- ja viestintätekniseen osaamiseen, työllistettävyyteen ja koulutukseen, myös mukauttamalla opetussuunnitelmat paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin ja edistämällä teknologista muutosta ja digitalisaatiota.
- (12) Liikenteen ruuhkahuippujen aiheuttamat ilmansaasteet ja liikenneuhkat ovat edelleen suuri ongelma Luxemburgissa sekä kilpailukyvyn että ympäristön kannalta. Lisäksi tieliikenteen hiilidioksidipäästöt nopeuttavat ilmastonmuutosta. Komissiolle toimitettujen vuotta 2017 koskevien kansallisten ennusteiden mukaan on odotettavissa, että Luxemburg jää vuoden 2020 kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteestaan 3 prosenttiyksiköllä ja vuoden 2030 tavoitteestaan 20 prosenttiyksiköllä, jos lisätoimenpiteitä ei toteuteta. Rajatyöntekijöiden määrä, joka on tällä hetkellä noin 45 prosenttia Luxemburgin työvoimasta, liikennepolttoaineiden alhainen verotus ja asuntojen korkeat hinnat lisäävät autoilua ja ovat esteenä ilmanlaadun ja

⁶ SWD(2016) 436 final.

liikenneolosuhteiden parantamiselle. Samaan aikaan kuitenkin vaihtoehtoisia polttoaineita käyttävien henkilöautojen osuus Luxemburgissa myydyistä uusista henkilöautoista on muutaman viime vuoden aikana lisääntynyt.

- (13) Riittämätön asuntojen tarjonta voi vähentää Luxemburgin houkuttelevuutta. Asuntojen runsas kysyntä Luxemburgissa perustuu edelleen väestönkasvuun, suotuisiin rahoitusehtoihin ja rajatyöntekijöiden suureen määrään. Asuntotarjonta ja -investoinnit vaikuttavat riittämättömiltä, ja niitä haittaavat rakennusmaan riittämätön saatavuus ja alhainen asuntotiheys, jotka johtuvat pääasiassa siitä, ettei maanomistajilla ole kannustimia rakentaa uusia asuntoja tai myydä omistamaansa maata. Myös sosiaalinen asuntotarjonta vaikuttaa riittämättömältä, ja tilanne viittaa siihen, että Luxemburgissa tarvitaan merkittäviä investointeja asuntomarkkinoiden kiristyvien jännitteiden lieventämiseksi.
- (14) Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen on olennaisen tärkeää, jotta verojärjestelmistä saadaan tehokkaampia ja oikeudenmukaisempia, kuten euroaluetta koskevassa vuoden 2019 suosituksessa todetaan. Veronmaksajien aggressiivisista verosuunnittelustrategioista aiheutuvat jäsenvaltioiden väliset heijastusvaikutukset edellyttävät koordinoituja kansallisia politiikkatoimia, joilla täydennetään EU:n lainsäädäntöä. Luxemburg on toteuttanut toimia aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi, mutta osinko-, korko- ja rojalTIMaksujen suuri määrä suhteessa BKT:hen viittaa siihen, että aggressiivista verosuunnittelua harjoittavat yritykset hyödyntävät maan verosääntöjä. Suurin osa suorista ulkomaisista sijoituksista on erillisyyhtiöiden hallussa. Koska EU:n ulkopuolelle (ts. sellaisilta osapuolilta, joiden kotipaikka on EU:ssa, sellaisille osapuolille, joiden kotipaikka on kolmansissa maissa) suoritettavista korko- ja rojalTIMaksuista ei kanneta lähdeveroa ja koska osinkomaksut on vapautettu lähdeverosta tietyissä olosuhteissa, seurauksena voi olla, että kyseiset maksut välttyvät kokonaan verotukselta, jos niitä ei veroteta myöskään maksun vastaanottajan lainkäyttöalueella.
- (15) Kaudella 2021–2027 voitaisiin EU:n rahastoja koskevan ohjelmasuunnittelun avulla auttaa korjaamaan joitakin suosituksissa havaituista puutteista, erityisesti maaraaportin⁷ liitteen D kattamilla osa-alueilla. Näin Luxemburg voisi mainituilla aloilla hyödyntää kyseisiä rahastoja parhaalla mahdollisella tavalla.
- (16) Komissio on vuoden 2019 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Luxemburgin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2019 maaraaportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2019 vakausohjelman ja vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Luxemburgille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ohjelmien ja jatkotoimenpiteiden merkityksen Luxemburgin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyuden kannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.
- (17) Neuvosto on tutkinut vuoden 2019 vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella ja katsoo, että Luxemburgin odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia,

SUOSITTAA, että Luxemburg toteuttaa vuosina 2019 ja 2020 toimia, joilla se

1. nostaa ikääntyneiden työllisyysastetta parantamalla heidän työllistymismahdollisuuksiaan ja -valmiuksiaan; parantaa eläkejärjestelmän pitkän

⁷ SWD(2019) 1015 final.

aikavälin kestävyyttä muun muassa rajoittamalla edelleen varhaiseläkkeelle siirtymistä;

2. vähentää kilpailun esteitä säänneltyjen ammattien piiriin kuuluvien yrityspalvelujen alalla;
3. keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan digitalisaation ja innovoinnin tukemiseen, osaamisen kehittämiseen, kestävän liikenteen parantamiseen ja asuntotarjonnan kasvattamiseen muun muassa lisäämällä kannustimia ja poistamalla rakentamisen esteitä;
4. puuttuu verojärjestelmän piirteisiin, jotka saattavat helpottaa aggressiivista verosuunnittelua erityisesti toiseen maahan tapahtuvien maksujen välityksellä.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*