



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Luxemburg

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Luxemburg

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Luxemburg niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, zou Luxemburg ervoor moeten zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Luxemburg² gepubliceerd. Daarin zijn de vorderingen beoordeeld die Luxemburg bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen van de Raad van 13 juli 2018 heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen uit eerdere jaren, en de vooruitgang die Luxemburg richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 30 april 2019 heeft Luxemburg zijn nationale hervormingsprogramma 2019 en zijn stabiliteitsprogramma 2019 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's opnieuw te bezien en wijzigingen daarop voor te stellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur⁴.
- (6) Luxemburg valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2019 gaat de regering ervan uit dat het nominale overschot terugloopt van 2,4 % van het bbp in 2018 naar 1,0 % van het bbp in 2019, gevolgd door een vrijwel gestage stijging ervan in de jaren daarna tot een overschot van 2,2 % van het bbp in 2023. Op basis van het herberekende structurele saldo⁵ wordt de budgettaire middellangetermijndoelstelling – die gewijzigd is van een structureel tekort van 0,5 % van het bbp in 2019 in een structureel overschot van 0,5 % van het bbp vanaf 2020 – in de gehele programmaperiode overtroffen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 blijft de overheidsschuldquote ruim onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprojecties ten grondslag ligt, is gedurende de gehele programmaperiode aan de optimistische kant, behalve voor 2023: voor dat jaar is het plausibel. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het structurele saldo een overschot vertonen van 0,9 % van het bbp in 2019 en van 0,5 % van het bbp in 2020, hetgeen met name voor 2020 lager is dan in het stabiliteitsprogramma 2019, maar nog wel boven de budgettaire middellangetermijndoelstelling ligt of conform

² SWD(2019) 1015 final.

³ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de Commissie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

deze doelstelling is. Tegelijk moeten op korte en middellange termijn de ontwikkelingen aan de uitgavenzijde zorgvuldig in het oog worden gehouden, met name gezien de mogelijke toekomstige risico's voor de duurzaamheid van de inkomsten. Al met al is de Raad van oordeel dat Luxemburg op basis van de projecties in 2019 en 2020 aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

- (7) Ondanks recente hervormingen wordt verwacht dat de Luxemburgse leeftijdsgelateerde uitgaven (de kosten van pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg) op lange termijn sterk zullen toenemen. Zonder beleidswijzigingen in het huidige stelsel kan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën daardoor op lange termijn in gevaar komen, dit ondanks de huidige lage overheidsschuld en de opgebouwde reserves van het socialezekerheidsstelsel, die de bestendigheid van het stelsel naar verwachting tot 2041 zullen waarborgen. Vanaf 2011 zijn Luxemburg aanbevelingen gedaan voor de aanpak van dit probleem, maar tot dusver is slechts beperkte vooruitgang geboekt. In zijn verslag van 2018 heeft de overheidswerkgroep pensioenen gekeken naar de wijze waarop de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door het bijdragepercentage geleidelijk te verhogen, door de pensioengerechtigde leeftijd op te trekken in verband met de langere levensverwachting en door gefaseerde uittreding te stimuleren. In het verslag wordt een meersporenstrategie voorgesteld die berust op uitgebalanceerde hervormingen die de houdbaarheid van het stelsel op lange termijn moeten waarborgen en tegelijk de gevolgen voor de economie en gepensioneerden tot een minimum moeten beperken. De verwachte stijgingen van de leeftijdsgelateerde uitgaven vormen op lange termijn ook een bedreiging voor de houdbaarheid van het zorgstelsel en het stelsel van langdurige zorg. Meer dan drie kwart van de uitgaven aan langdurige zorg komt uit publieke bronnen. De hervorming van 2018 waarborgt naar verwachting de financiële bestendigheid tot 2030 doordat de werknemersbijdrage aan het zorgstelsel geleidelijk wordt verhoogd van 1,4 % van het basisloon naar 1,7 % zodat de kosten in de pas blijven lopen met het percentage zorgbehoevenden. Het is echter nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn voor de houdbaarheid van de begroting op lange termijn. Voor de sociale cohesie en de overheidsfinanciën op lange termijn is het van belang dat demografisch beleid samengaat met onderwijs- en opleidingsbeleid, waarbij een holistische aanpak wordt gevolgd voor de wijze waarop wordt ingespeeld op de veranderingen in de demografie en de digitale economie, dit gezien de verwachte gevolgen van de vergrijzing voor het arbeidsaanbod in de nabije toekomst. Sinds kort bestaat er in een aantal sectoren een tekort aan arbeidskrachten, dat een drukkend effect kan sorteren op de productiviteitsgroei en op het groeipotentieel op lange termijn.
- (8) Ondanks een over het geheel genomen goed presterende arbeidsmarkt stagneert de werkgelegenheid en ondervinden bepaalde groepen nog problemen op de arbeidsmarkt. Met name blijft het percentage werkende ouderen bijzonder laag en zijn er verdere maatregelen nodig om hun participatie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Vervroegde-uittredingsregelingen die werknemers stimuleren om uit dienst te treden, blijven wijdverbreid; 57,5 % van de nieuw toegekende pensioenen was in 2017 een vervroegd ouderdomspensioen. In 2018 heeft de regering een van deze regelingen, waarbij uittreding vanaf 57 jaar mogelijk was, afgeschaft, maar het effect van deze hervorming is afgezwakt doordat beperkingen op andere vervroegde-uittredingsregelingen zijn verlicht. De geringe activiteitsgraad bij ouderen is ook grotendeels het gevolg van de voor deze leeftijdsgroep betrekkelijk sterke negatieve financiële werkprikkels; stoppen met werken levert namelijk belastingvoordeel op. Voor de bevordering van het percentage werkende ouderen is een brede strategie

vereist met onder meer maatregelen die ervoor zorgen dat ouderen langer in dienst blijven. Het "leeftijdspact", een in april 2014 bij het parlement ingediend wetsontwerp om ondernemingen met meer dan 150 werknemers aan te moedigen oudere werknemers aan te werven en langer in dienst te houden door middel van leeftijdsmanagementmaatregelen, is nog in behandeling in het parlement.

- (9) Hoewel Luxemburg blijft inzetten op een verbetering van het regelgevingsklimaat voor de sector zakelijke dienstverlening, bestaan er volgens de restrictiviteitsindicator van de Europese Commissie⁶ nog forse regelgevingsbelemmeringen in diverse sectoren, zoals juridische, boekhoudkundige, technische en architectuurdiensten. Uit de in december 2018 gepubliceerde OESO-restrictiviteitsindex voor de handel in diensten in de EER blijkt eveneens dat de restrictiviteit van de regelgeving van Luxemburg boven het eengemaakte-marktgemiddelde voor deze sectoren ligt.
- (10) Het Luxemburgse economische model presteert sterk en kent een robuuste en gestage creatie van gekwalificeerde banen. Dit blijkt onder meer uit de hoge productiviteitsniveaus, die hoofdzakelijk zijn toe te schrijven aan efficiëntiewinsten dankzij de rol die het land speelt op de mondiale markten, en met name in de financiële sector. Wel is de productiviteitsgroei in recente jaren gestagneerd door de lage investeringen van het bedrijfsleven in innovatie en digitale integratie. Luxemburgs strategie om zijn economie te diversifiëren door essentiële kennisintensieve sectoren te ontwikkelen in de overgang naar een datagestuurde economie, bezit een groot potentieel om investeringen met een hoge toegevoegde waarde en de productiviteitsgroei te stimuleren. De overheid blijft veel investeren in die sectoren, bijvoorbeeld in een krachtige ICT-sector. Deze significante overheidsinvesteringen hebben echter nog geen overloopeffecten gesorteerd noch hebben ze geleid tot meer particuliere investeringen in innovatie en digitalisatie. Om de productiviteitsgroei op te krikken en de Luxemburgse economie verder te diversifiëren, is het van belang dat meer wordt geïnvesteerd in onderzoek en innovatie en digitale integratie in met name het bedrijfsleven en dan vooral door kleine en middelgrote bedrijven (het mkb). De ontwikkeling van een coherent en geïntegreerd nationaal kader voor onderzoek- en innovatiebeleid en flankerende instrumenten ter zake, waaronder een prioritering op basis van een robuuste beoordeling van de verwachte economische effecten, is voor Luxemburg van essentieel belang om het potentieel van zijn innovatie-ecosysteem volledig te kunnen ontsluiten.
- (11) Om zijn productiviteit, werkgelegenheid en groeipotentieel op lange termijn te verhogen en gelijke kansen te bevorderen, is het van belang dat meer wordt geïnvesteerd in vaardigheden, en met name ICT-vaardigheden, inzetbaarheid, onderwijs en opleiding, waaronder een betere afstemming van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt, en technologische en digitale transformaties.
- (12) Luchtvervuiling en files tijdens de spits vormen nog steeds een groot probleem voor Luxemburg, zowel vanuit concurrentievermogen- als vanuit milieuoogpunt. Daarnaast werkt de CO₂-uitstoot van het wegvervoer klimaatverandering in de hand. Volgens de nationale projecties van 2017 die bij de Commissie zijn ingediend, zal Luxemburg, zonder aanvullende maatregelen, in 2020 drie procentpunt en in 2030 twintig procentpunt achterblijven bij zijn doelstelling voor de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen. Het aantal grenswerkers, dat thans circa 45 % van de Luxemburgse beroepsbevolking bedraagt, de lage belastingheffing van brandstof in de vervoersector en de hoge huizenprijzen werken het autogebruik in de hand en staan

⁶ SWD(2016) 436 final.

een verbetering van de luchtkwaliteit en de verkeerssituatie in de weg. Wel is het gebruik van alternatieve brandstoffen in nieuwe, in Luxemburg verkochte auto's in de afgelopen paar jaar toegenomen.

- (13) Het ontoereikende woningaanbod kan Luxemburg minder aantrekkelijk maken. Door de bevolkingsgroei, de gunstige financieringsvoorwaarden en een hoog aantal grenswerkers blijft de vraag naar woningen groot. Door de ontoereikende beschikbaarheid van grond en de geringe woningdichtheid, die grotendeels het gevolg zijn van een gebrek aan prikkels voor grondeigenaren om nieuwe woningen te bouwen of te verkopen, blijken het woningaanbod en de woninginvesteringen tekort te schieten. Het aanbod aan sociale woningen blijkt eveneens ontoereikend en duidt erop dat significante investeringen nodig zijn om de toenemende spanningen op de woningmarkt te verlichten.
- (14) Zoals aangegeven in de aanbeveling van 2019 voor de eurozone, is de strijd tegen agressieve fiscale planning van essentieel belang om de belastingstelsels efficiënter en eerlijker te maken. Gezien de overloopeffecten van agressieve fiscale planningsstrategieën van belastingplichtigen tussen de lidstaten is het wenselijk dat naast EU-wetgeving ook gecoördineerde actie wordt ondernomen op het gebied van nationaal beleid. Luxemburg heeft maatregelen genomen tegen agressieve fiscale planning, maar de hoge dividend-, rente- en royaltybetalingen als percentage van het bbp wijzen erop dat bedrijven de nationale belastingregels gebruiken voor agressieve fiscale planning. Een groot deel van de buitenlandse directe investeringen wordt aangehouden door "special purpose entities". De inhoudingsvrijstelling op uitgaande (d.w.z. van EU-inwoners aan inwoners van derde landen overgemaakte) betalingen van rente en royalty's en de inhoudingsvrijstelling voor dividenduitkeringen kunnen er in bepaalde omstandigheden toe leiden dat over die betalingen in het geheel geen belasting wordt geheven indien daarover in de ontvangende jurisdictie evenmin belasting verschuldigd is.
- (15) De programmering van de EU-middelen voor de periode 2021-2027 zou kunnen worden gericht op het wegwerken van een aantal in de aanbevelingen geconstateerde achterstanden, en met name die welke worden omschreven in bijlage D bij het landverslag⁷. Aldus kan Luxemburg voor de genoemde sectoren optimaal profiteren van die middelen.
- (16) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Luxemburg verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Luxemburg zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar sociaaleconomisch en begrotingsbeleid in Luxemburg, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en is hij van mening dat Luxemburg naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

⁷ SWD(2019) 1015 final.

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. Het percentage oudere werknemers verhogen door hun werkgelegenheidskansen en inzetbaarheid te vergroten. De langetermijnhoudbaarheid van het pensioenstelsel verbeteren, onder meer door vervroegde uittreding verder te beperken.
2. Mededingingsbelemmeringen in de gereguleerde zakelijke dienstverlening wegnemen.
3. Economisch investeringsbeleid richten op de bevordering van digitalisatie en innovatie, op de stimulering van de ontwikkeling van vaardigheden, op de verbetering van duurzaam vervoer en op de vergroting van het woningaanbod, onder meer door prikkels om te bouwen, te versterken en door bouwbelemmeringen op te heffen.
4. Aanpakken van kenmerken van het belastingstelsel die een agressieve fiscale planning, met name door middel van uitgaande betalingen, in de hand kunnen werken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*