

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor de periode 2011-2014

(2011/C 210/02)

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 beleid ⁽¹⁾, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten ⁽²⁾ aangenomen, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en in aansluiting op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 29 april 2011 heeft Luxemburg zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) Rekening houdend met het uitzonderlijke gewicht van de financiële sector in de economie heeft Luxemburg de financiële en economische crisis vrij goed doorstaan. Nadat het reële bbp in 2009 met 3,6 % was gedaald, was er in 2010 sprake van een snel herstel van de economie. Het bbp steeg met circa 3,5 % onder impuls van een toename van de overheidsuitgaven waartoe de regering in het kader van het Europees Economisch Herstelprogramma had besloten, alsook onder invloed van een sterke groei van de netto-uitvoer. De werkgelegenheid bleef veerkrachtig, ten dele dankzij het feit dat op grote schaal gebruik werd gemaakt van arbeidstijdverkortingsregelingen, wat door de autoriteiten werd aangemoedigd. De werkloosheid begon vanaf begin 2008 te stijgen en heeft zich grotendeels gestabiliseerd op circa 6 %, een in Luxemburg historisch hoog niveau. Ondanks de recessie zijn de overheidsfinanciën in Luxemburg relatief gezond (een tekort van 1,7 % en een brutoschuld van 18,4 % in 2010) dankzij een zeer gunstige uitgangspositie.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario in vergelijking met de voorjaarsprognose 2011 van de diensten van de Commissie aan de voorzichtige kant is. Volgens het stabiliteitsprogramma wordt voor 2011 een tekort

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.⁽²⁾ Voor 2011 gehandhaafd bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

- van 1 % beoogd, wat aansluit bij de voorjaarsprognoses van de diensten van de Commissie. In het stabiliteitsprogramma wordt, bij ongewijzigd beleid, een verslechtering verwacht van het nominale tekort in 2012 tot 1,5 % van het bbp voordat dit geleidelijk verbetert tot 0,8 % van het bbp in 2014. De prognose van de diensten van de Commissie is iets optimistischer met een verwacht tekort van 1,1 % van het bbp in 2012, op basis van een optimistischer macro-economisch scenario en een tragere stijging van de uitgaven. In het programma wordt er echter niet op gerekend dat de middellangetermijndoelstelling (MTD), die wordt gedefinieerd als een structureel overschot van 0,5 % van het bbp, binnen de programmaperiode 2011-2014 zal worden gehaald. Integendeel: het structurele tekort (zoals herberekend door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode op basis van de in het stabiliteitsprogramma voorkomende informatie) zal naar verwachting geleidelijk verslechteren en omslaan van een overschot van 0,3 % in 2011 in een tekort van 0,8 % in 2014.
- (9) Met een bbp-groei die naar verwachting solide zal blijven, zouden de overheidsfinanciën van Luxemburg profijt kunnen trekken van een verdere verbetering van het structurele saldo om de MTD al in 2012 te bereiken. Dit zou Luxemburg een veiligheidsmarge bieden tegen een mogelijke toekomstige economische teruggang en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn helpen verbeteren. Bovendien zou het land, gelet op het geschatte effect van de latent aanwezige verplichtingen in verband met de vergrijzing, gebaat zijn bij een ambitieuzere MTD.
- (10) Volgens de laatste evaluatie van de Commissie zijn de risico's ten aanzien van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën van gemiddelde omvang. De leeftijdsgelateerde overheidsuitgaven in Luxemburg zullen in de komende decennia naar verwachting de sterkste stijging in de EU te zien geven. De financiering op korte termijn van het pensioenstelsel wordt op dit ogenblik geschraagd door een geringe afhankelijkheidsratio van ouderen en is ten dele afhankelijk van de bijdragen die door de betrekkelijk jonge bevolking van grensoverschrijdende werknemers worden betaald. In de toekomst vindt een kentering van deze beide factoren plaats en zullen de pensioenkosten naar verwachting fors stijgen. Hoewel de regering een aanzienlijk bedrag aan financiële activa heeft opgebouwd en de pensioenreserves nog steeds toenemen, zullen deze middelen niet volstaan om de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen. Daarnaast behoort de arbeidsparticipatie van ouderen (55-64-jarigen) met 38,2 % (2009) tot de laagste in de EU (EU-gemiddelde: 46 %). Hoewel de wettelijk pensioenleeftijd in beginsel 65 jaar is, staat het Luxemburgse pensioenstelsel dikwijls pensionering op een eerder tijdstip toe zonder enige noemenswaardige verlaging van het pensioen, dat bovendien relatief hoog is. Als gevolg hiervan is de gemiddelde leeftijd waarop werknemers de arbeidsmarkt verlaten 59,4 jaar, wat op de kosten van het pensioenstelsel weegt. In de plannen van de regering voor een hervorming van het pensioenstelsel is een nieuw model voorzien waarmee wordt beoogd werknemers op basis van vrijwilligheid langer aan het werk te houden. Dit zou de afhankelijkheidsgraad van het pensioenstelsel verbeteren. Dit mechanisme zou echter alleen gelden voor nieuwe gepensioneerden en zou alleen van toepassing zijn op het gedeelte van de loopbaan na de inwerkingtreding van de hervorming, waardoor het pas over 40 jaar ten volle effect zou gaan sorteren.
- (11) Het prijs- en kostenconcurrentievermogen van Luxemburg is sinds het begin van het vorige decennium aanmerkelijk verslechterd. De oorzaak hiervan ligt in de ontwikkelingen op het gebied van zowel lonen als productiviteit. Gedurende de periode 2000-2010 zijn de arbeidskosten per eenheid product in Luxemburg ongeveer anderhalf maal sneller gestegen dan gemiddeld in de EU-15, en meer dan vijfmaal sneller dan in Duitsland. Gelet op de overeenkomst tussen de regering en de vakbonden om de toepassing van het automatische indexeringsmechanisme van de lonen van het voorjaar tot oktober 2011 uit te stellen, zal de stijging van de reële lonen in 2011 aanzienlijk worden gematigd. Er moet nog een beslissing worden genomen over de volgende drempel. Gezien de huidige inflatieverwachtingen zou de eerstvolgende automatische indexering al in het voorjaar van 2012 kunnen plaatsvinden, waardoor de eerdere winst aan kostenconcurrentievermogen verloren zou gaan.
- (12) Ondanks een historisch sterke werkgelegenheids-groei is de arbeidsparticipatie van de plaatselijke bevolking lager dan het EU-gemiddelde, vooral aan beide uiteinden van het leeftijdsspectrum. Van de nieuwe arbeidsplaatsen die in de afgelopen jaren zijn gecreëerd, hebben vooral niet-ingezetenen voordeel gehad. Alhoewel de stijging van de werkloosheid sinds 2008 verband houdt met de recessie, heeft deze een in toenemende mate structureel karakter, wat wordt geïllustreerd door het feit dat de werkgelegenheid in de aan de crisis voorafgaande jaren van economische groei circa 4 % per jaar moest toenemen om voor een marginale afname van de werkloosheid te zorgen. De jeugdwerkloosheid is met 16,1 % in 2010 relatief hoog in vergelijking met het cijfer van 6 % voor de beroepsbevolking als geheel. Het werkloosheidspercentage is in sterke mate afhankelijk van het studieniveau. Jonge Luxemburgers ondervinden voor de beschikbare banen sterke concurrentie van niet-ingezetenen, die dikwijls over evenveel — zo niet meer — kwalificaties beschikken.
- (13) De regering heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen betreffen de vier doelstellingen van het pact. Op begrotingsgebied heeft de regering de grote lijnen van een pensioenhervorming goedgekeurd en zich ertoe verbonden deze hervorming uiterlijk eind 2011 te voltooien. Om de financiële stabiliteit te versterken, zijn de maatregelen gericht op stimulering van de veerkracht van de financiële sector door middel van regelgeving en toezicht op Europees en internationaal niveau, en op voortzetting van de inspanningen om de structuur van de Luxemburgse economie te diversifiëren. Bij de werkgelegenheidsmaatregelen ligt de nadruk op verhoging van de efficiëntie van het actief werkgelegenheidsbeleid (hervorming van de „Administration de l'Emploi”) en aanmoediging van een leven lang leren in de particuliere sector via een hogere medefinanciering door de staat. De maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen omvatten onder meer uitstel van de loonindexering vanaf het voorjaar van 2011 (impliciet in het automatische indexeringsstelsel) tot oktober 2011 en een toezegging om met de sociale partners te onderhandelen over een soortgelijk uitstel voor 2012. Ook heeft de regering toegezegd het ondernemingsklimaat te zullen verbeteren door administratieve

vereenvoudiging en betere infrastructuur. Deze toezeggingen stroken met de bredere hervormingsagenda die in het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma is vastgelegd, en pakken de uitdagingen aan op het gebied van pensioenen, concurrentievermogen, werkgelegenheid (met name van jongeren en oudere werknemers) en de financiële sector. Sommige van de voorgestelde hervormingen zijn echter niet erg gedetailleerd. De toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact zijn getoetst en in de aanbevelingen meegenomen.

- (14) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma, daaronder begrepen de Luxemburgse toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact, onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettaire en sociaaleconomisch beleid in Luxemburg, maar ook of zij met de EU-regels en richtsnoeren in overeenstemming zijn, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht daarvan is de Commissie van mening dat een ambitieuzere vermindering van het tekort in 2011 mogelijk moet zijn gelet op de gunstige macro-economische vooruitzichten, en dat een grotere budgettaire inspanning het voor Luxemburg mogelijk zou maken de MTD in 2012 te bereiken. Ook moeten verdere stappen worden ondernomen om het pensioenstelsel te hervormen en beroepsactiviteit op oudere leeftijd te bevorderen, het concurrentievermogen te versterken en jongeren te helpen een baan te vinden.
- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Luxemburg onderzocht. Zijn advies ⁽¹⁾ daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011 heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Luxemburg onderzocht,

BEVEELT AAN dat Luxemburg in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. De verbeterende conjuncturele omstandigheden en onverwachte bijkomende inkomsten te benutten teneinde het nominale tekort verder te verlagen en de middellangetermijn-doelstelling in 2012 te bereiken.
2. Een grootschalige pensioenhervorming voor te stellen en ten uitvoer te leggen om de betaalbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te waarborgen, waarbij in de eerste plaats maatregelen worden getroffen die de participatiegraad van oudere werknemers vergroten, met name door vroegde uittreding te ontmoedigen. Teneinde de effectieve pensioenleeftijd te verhogen kunnen maatregelen worden overwogen die de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting koppelen.
3. In overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem te hervormen, teneinde ervoor te zorgen dat de loonstijging beter aansluit bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het concurrentievermogen.
4. Stappen te ondernemen om de jeugdwerkloosheid terug te dringen door maatregelen op het gebied van scholing en opleiding te treffen die erop zijn gericht de kwalificaties van jongeren beter af te stemmen op de arbeidsvraag.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Zie artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.