

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 13 juli 2018****over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Luxemburg**

(2018/C 320/15)

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 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 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is ten volle rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 is geproclameerd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ 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 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ⁽³⁾ („aanbeveling voor de eurozone”) vastgesteld.
- (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, moet Luxemburg ervoor zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2.
- (3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Luxemburg gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die bij de uitvoering van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen ⁽⁴⁾ is gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Luxemburg in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 30 april 2018 heeft Luxemburg zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn stabiliteitsprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).⁽³⁾ PB C 179 van 25.5.2018, blz. 1.⁽⁴⁾ PB C 261 van 9.8.2017, blz. 1.

- (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 Raad⁽¹⁾ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien 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 in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling gebruik zal maken.
- (6) Luxemburg valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2018 gaat de regering uit van een daling van het nominale overschot van 1,5 % van het bbp in 2017 tot 1,1 % van het bbp in 2018, gevolgd door een vrijwel gestage toename, tot een overschot van 2,4 % van het bbp in 2022. Luxemburg zal gedurende de gehele programmaperiode met een marge aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 0,5 % van het bbp — blijven voldoen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2018 zal de overheidsschuldquote naar verwachting ruim onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp blijven. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is optimistisch voor de periode tot 2020 en plausibel voor de periode daarna. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting een overschot vertonen van 0,8 % van het bbp in 2018 en 0,3 % van het bbp in 2019, hetgeen lager is dan het stabiliteitsprogramma 2018, in het bijzonder voor 2019, maar nog steeds boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn ligt. Al met al is de Raad van oordeel dat Luxemburg in 2018 en 2019 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (7) De Luxemburgse economie blijft een gezonde groei vertonen en doet het beter dan het eurozonegemiddelde sinds de wereldwijde recessie van 2009. De financiële sector blijft fungeren als de belangrijkste motor voor economische groei en is nog steeds gezond en rendabel. Dat uit zich in grote overschotten op zowel de dienstbalans als het saldo op de lopende rekening. De relatieve bijdrage van de externe sector aan reële bbp-groei bedroeg in 2013-2016 gemiddeld 61 %, ondanks terugkerende negatieve handelsbalansen. Luxemburg is een nettocrediteur ten opzichte van de rest van de wereld, en eind 2016 bedroegen de bruto externe activa en passiva 10,5 biljoen EUR. De nationale autoriteiten hebben hun macroprudentiële en toezichtsmaatregelen opgevoerd en de betrokken financiële intermediairs zijn zich aan het aanpassen aan het veranderende nationale en uniale beleidskader.
- (8) Zoals in de aanbeveling voor de eurozone is aangegeven, is de strijd tegen agressieve fiscale planningsstrategieën van essentieel belang om concurrentievervalsingen tussen ondernemingen te voorkomen, voor een eerlijke behandeling van de belastingbetalers te zorgen en de overheidsfinanciën te vrijwaren. De overloopeffecten van agressieve fiscale planningsstrategieën van belastingbetalers tussen de lidstaten vereisen een gecoördineerd optreden van het nationale beleid ter aanvulling van de Uniewetgeving. Ondanks de omvang van de financiële sector wijzen de hoge dividend-, rente- en royaltybetalingen als percentage van het bbp erop dat bedrijven de nationale belastingregels gebruiken voor agressieve fiscale planning. Een groot deel van de buitenlandse directe investeringen wordt aangehouden door zogeheten „special purpose entities”. De inhoudingsvrijstelling op uitgaande (d.w.z. inwoners van de Unie aan inwoners van derde landen) betalingen van interesten 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. De Commissie neemt nota van de positieve stappen die Luxemburg heeft gezet (zoals de invoering van een octrooiboxregeling die in overeenstemming is met de internationale regels). Op basis van recente contacten met de Luxemburgse autoriteiten zal de Commissie haar constructieve dialoog over de strijd tegen agressieve planningsstrategieën van belastingbetalers voortzetten.
- (9) De Luxemburgse autoriteiten hebben gedurende verscheidene decennia actief getracht de economie te diversifiëren door bepaalde sectoren te ontwikkelen, waaronder de ICT- en de ruimtevaartsector. Gezien de hoge arbeidskosten van het land schuilt het potentieel om alternatieve bronnen van groei aan te spreken in activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Een succesvolle diversificatie van de Luxemburgse economie hangt derhalve in grote mate af van sectoren die minder gevoelig zijn voor arbeidskosten. Deze sectoren steunen in belangrijke mate op onderzoek en innovatie, die gewoonlijk hoogtechnologisch en kennis zijn. Recent werd deze strategie aanzienlijk versterkt. Grote openbare investeringsprojecten, met onder meer maatregelen betreffende O&O en marktregulering, worden uitgevoerd om deze prioritaire sectoren te ontwikkelen. Tussen 2000 en 2016 heeft Luxemburg zijn openbare O&O-uitgaven verviervoudigd tot 0,60 % van het bbp. Deze investeringen hebben Luxemburg ertoe gebracht om snel een goed functionerend publiek onderzoekstelsel op te bouwen. Hoewel openbare O&O-investeringen boven het gemiddelde van de eurozone liggen, zijn de particuliere investeringen in O&O en de innovatieprestaties, zoals het Europees innovatiescorebord aangeeft, verder afgenomen. De structuur van de Luxemburgse economie verklaart gedeeltelijk de lagere O&O-intensiteit in het bedrijfsleven in vergelijking met andere landen,

(1) 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 plattelandontwikkeling 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).

aangezien in de sectoren die het leeuwendeel van het Luxemburgse bbp uitmaken (te weten de dienstensector en in het bijzonder de financiële sector) gewoonlijk minder in O&O wordt geïnvesteerd. Niettemin is deze trend sterker in Luxemburg in vergelijking met het Uniegemiddelde, en is de O&O-intensiteit van 1,5 % van het bbp in 2000 gedaald tot 0,64 % van het bbp in 2016. De dalende trend op het vlak van particuliere investeringen wijst erop dat hinderpalen blijven bestaan. Voorts wijst dit erop dat de O&O-inspanningen van de overheid niet genoeg als hefboven fungeren voor investeringen van het bedrijfsleven. Bijgevolg moet de opbouw van publieke onderzoekscapaciteit beter worden geïntegreerd in een allesomvattende benadering van innovatie. In 2017 is een nieuwe wet goedgekeurd ter vernieuwing van de steunregelingen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, die de reikwijdte van de beschikbare overheidssteun vergroot.

- (10) Verwacht wordt dat Luxemburg zijn streefdoel voor een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 niet zal halen. Luchtvervuiling en verkeerscongestie tijdens de spitsuren vormen grote problemen voor het land en verergeren de stikstofdioxideconcentraties en de broeikasgasemissies. In 2015 was meer dan de helft van de broeikasgasemissies afkomstig van de transportsector. De lage belasting op brandstof voor transport, het grote aantal bedrijfswagens en de hoge woningprijzen zijn enkele van de voornaamste factoren die het omvangrijke autogebruik en de toename van het aantal grensoverschrijdende werknemers in de hand werken. De belastingtarieven op brandstof behoren tot de laagste in de Unie en zetten aan tot een hoger brandstofverbruik, waaronder ook grensoverschrijdende verkoop. Niettemin hebben recente maatregelen de ontwikkeling van een duurzamere mobiliteit gestimuleerd, met name door middel van de belastinghervorming van 2016, maar ook met behulp van aanzienlijke investeringen in openbaar vervoer. De meest urgente uitdagingen zijn in het bijzonder de voltooiing en modernisering van de spoorinfrastructuur.
- (11) Luxemburg houdt vast aan zijn toezegging om de restrictieve regelgeving in de sector zakelijke dienstverlening te verminderen. Recente maatregelen waren in het bijzonder gericht op de beroepen van architect en ingenieur, en er zijn aanvullende hervormingen aangekondigd die de restrictieve regelgeving in beide beroepen verder moeten verminderen. Voorts heeft de zogenaamde omnibuswet, die in maart 2017 is goedgekeurd, maatregelen geïntroduceerd voor administratieve vereenvoudiging (d.w.z. die het mogelijk maken administratieve procedures horizontaal door te lichten). In de sector van de bedrijfsdiensten blijven echter regelgevingsbarrières bestaan. Het gebrek aan een specifieke procedure voor de gelijkwaardigheidsbeoordeling van vereisten op het vlak van beroepsverzekeringen, dat gelijkwaardige verzekeringsdekking door dienstverrichters van andere lidstaten mogelijk maakt, zou kunnen leiden tot beperkingen. Het beroep van advocaat wordt met name geconfronteerd met allerlei regelingen die in vergelijking met het Uniegemiddelde bijzonder restrictief zijn. Het brede toepassingsgebied van voorbehouden activiteiten beïnvloedt de verlening van juridische adviesdiensten door advocaten en andere dienstverrichters, in het bijzonder wat onlinediensten betreft. Andere belemmeringen omvatten onder meer vereisten inzake rechtsvorm en aandelenbezit, onverenigbaarheidsregels en beperkingen op multidisciplinaire activiteiten.
- (12) Er blijft bezorgdheid bestaan over de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën vanwege de verwachte stijging van de kosten van de vergrijzing. Luxemburg zal naar verwachting tegen 2070 een grote stijging van het aandeel oudere en afhankelijke bevolking kennen, en volgens de prognoses van de Algemene inspectie van de sociale zekerheid uit 2016 zal het operationeel saldo van het pensioenstelsel tegen 2023 een tekort vertonen. Niettemin zijn vroegere en huidige overschotten in het pensioenstelsel opgespaard en zouden de opgebouwde reserves de levensvatbaarheid van het stelsel met 20 jaar kunnen verlengen. Volgens het Vergrijzingsverslag 2018 wordt verwacht dat leeftijdsgelateerde kosten tussen 2016 en 2070 met 13 procentpunt van het bbp zullen toenemen, en zo de duurzaamheidsdrempels zullen overschrijden, voornamelijk gedreven door de pensioenen (8,9 procentpunt van het bbp). De uitgaven voor langdurige zorg in verhouding tot het bbp behoren tot de hoogste van alle lidstaten. Ondanks de in 2017 goedgekeurde hervorming zullen die uitgaven ten opzichte van het huidige niveau naar verwachting met 3 procentpunt stijgen tegen 2070.
- (13) De arbeidsparticipatie van ouderen blijft bijzonder laag en er zijn verdere maatregelen nodig om hun inzetbaarheid en hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Dat is ook belangrijk om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te kunnen waarborgen. Vervroegde-uittrekingsregelingen die werknemers stimuleren om uit dienst te treden, blijven wijdverbreid; 59,2 % van de nieuw uitgereikte pensioenen is een vervroegd ouderdomspensioen. In december 2017 is een wet goed gekeurd ter afschaffing van een specifieke vervroegde-uittrekingsregeling, maar het is niet duidelijk wat de netto-impact ervan is op de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd en op de uitgaven, omdat de wet de voorwaarden voor andere vervroegde-uittrekingsregelingen versoepelt. Deze povere arbeidsmarktresultaten kunnen ook deels worden toegeschreven aan negatieve financiële prikkels die werken ontmoedigen en die voor deze groep relatief groot zijn. De arbeidsparticipatie van ouderen bevorderen, vereist een brede strategie met onder meer maatregelen die werknemers helpen om langer in actieve dienst te 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. Op het vlak van onderwijs moet Luxemburg iets doen aan de sterke impact van de sociaaleconomische achtergrond van studenten op hun onderwijsresultaten. Dat is ook belangrijk om tegemoet te komen aan de grote vraag naar zeer gespecialiseerde vaardigheden.

- (14) De vastgoedprijzen blijven stijgen. Luxemburg zou daardoor moeite kunnen krijgen bij het aantrekken en het behouden van geschoolde arbeidskrachten, die voor een groot deel bestaan uit niet-onderdanen. De druk op de woningprijzen is het gevolg van een fundamentele wanverhouding tussen vraag en aanbod. Aan de aanbodzijde lijken het tekort aan bouwgrond en het gebrek aan prikkels voor particuliere eigenaars om grond of gebouwen te verkopen een belemmering te vormen voor het creëren van nieuwe huisvesting. Verdere inspanningen zijn nodig om investeringen in huisvesting aan te moedigen, door de stimulansen voor de verkoop van onroerend goed te vergroten, de administratieve procedures voor het krijgen van bouwvergunningen te verbeteren, en betaalbare sociale huisvesting aan te bieden. Het is onwaarschijnlijk dat de recentelijk goedgekeurde hervorming van de belasting op vermogenswinst uit de verkoop van onroerend goed en de actualisering van het programma voor sociale huisvesting het woningaanbod zullen vergroten, gezien de voortdurende stijgende tendens van de prijzen. Aan de vraagzijde is het de toename van de bevolking en de werkgelegenheid die de prijzen opdrijft. De situatie op de woningmarkt vergroot eveneens het probleem van verkeerscongestie en vervuiling. Daarnaast hebben de stijgende woningprijzen gevolgen voor de schuldenlast van de huishoudens, hetgeen vragen doet rijzen over de duurzaamheid van die schuldenlast. De schuldenlast van de huishoudens is de afgelopen tien jaar in snel tempo toegenomen tot naar schatting 165 % van het beschikbaar inkomen in 2016, hetgeen wijst op inflatie op de vastgoedmarkt, aangezien ongeveer 80 % van de huishoudelijke schuld het gevolg is van hypotheekleningen. Luxemburg heeft evenwel reeds een aantal macroprudentiële maatregelen ingevoerd om potentiële risico's voor de financiële stabiliteit aanzienlijk te beperken. Naar aanleiding van de voorstellen van het nationale comité voor systeemrisico's heeft de regering onlangs ook een wetsvoorstel ingediend dat een kader biedt voor het reguleren van kredietverlening, teneinde een toename van de kwetsbaarheid van huishoudens te voorkomen. Dit voorstel moet evenwel nog door het parlement worden goedgekeurd.
- (15) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Luxemburg verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Luxemburg zijn gericht. De Commissie heeft daarbij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Luxemburg, maar zij is ook nagegaan in hoeverre 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.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en is hij van mening ⁽¹⁾ dat Luxemburg naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

BEVEELT AAN dat Luxemburg in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. De arbeidsparticipatie van ouderen vergroten door hun werkgelegenheidskansen en inzetbaarheid te verbeteren en tegelijkertijd vervroegde uittreding te beperken, met als doel eveneens de langetermijnhoudbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren.
2. Restrictieve regelgeving in de sector zakelijke dienstverlening verder verminderen.

Gedaan te Brussel, 13 juli 2018.

Voor de Raad
De voorzitter
H. LÖGER

⁽¹⁾ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.