



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 29.5.2013  
COM(2013) 366 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Luxemburg**

**met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor de  
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 366 final}

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Luxemburg**

**met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor de periode 2012-2016**

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<sup>1</sup>, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>2</sup>,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>3</sup>,

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 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidstrategie; 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 op basis van de voorstellen van de Commissie een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) vastgesteld en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten<sup>4</sup> vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationale economische en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> COM(2013) 366 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2013)0052 en P7\_TA(2013)0053.

<sup>4</sup> Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Luxemburg vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse<sup>5</sup> en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden het tweede waarschuwingsmechanismeverslag<sup>6</sup> aangenomen. Daarin werd Luxemburg niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat er moet worden gewerkt aan gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Luxemburg heeft op 26 april 2013 zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2013-2016 en zijn nationale hervormingsprogramma voor 2013 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfdertijd geëvalueerd.
- (8) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is. Vooral het scenario voor 2013 ligt heel dicht bij de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie, maar dat voor 2014 is enigszins optimistischer. Bij de prognoses voor het tekort op middellange termijn is het gehanteerde groeiscenario licht optimistisch, met een groei die boven de potentiële groei ligt. De in het programma opgenomen begrotingsstrategie heeft tot doel het tekort terug te brengen van 0,8 % van het bbp in 2012 tot 0,6 % van het bbp in 2014. De prognose is echter dat het tekort in de laatste jaren van de programmaperiode oploopt tot 1,3 % van het bbp, in zowel 2015 als 2016. Dit is het resultaat van de introductie van nieuwe btw-regels voor elektronische diensten die op 1 januari 2015 in werking treden, waardoor Luxemburg aan de EU-regels zal voldoen. Volgens deze regels worden de btw-inkomsten uit elektronische handel overgedragen van het land waar de leverancier is gevestigd naar de woonplaats van de klant. Het effect van de nieuwe regels wordt door de autoriteiten geraamd op lagere belastinginkomsten uit btw ter waarde van 1,4 % van het bbp. De regering heeft al aangekondigd dat het standaard btw-tarief zal worden verhoogd om het verlies aan inkomsten gedeeltelijk goed te maken. Het stabiliteitsprogramma voor 2013 bevestigt de eerdere

---

<sup>5</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>6</sup> COM(2012) 751 final.

middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) van een structureel overschot van 0,5%. De MTD is in overeenstemming met de eisen van het stabiliteits- en groeipact. Op basis van zowel de voorjaarsprognoses voor 2013 van de Commissie als het (herberekende) structurele begrotingssaldo wordt verwacht dat Luxemburg in 2012 op een structureel overschot van 0,1 % van het bbp zal uitkomen, wat onder de MTD ligt, maar dat dat land volgens ramingen zijn MTD in 2013 zal halen. Niettemin wordt verwacht dat Luxemburg met ingang van 2014 weer van zijn MTD zal afwijken, en wel met 0,3 % van het bbp, en dat die afwijking in 2015 en 2016 zelfs nog verder zal oplopen. De nationale autoriteiten hebben herhaald dat het hun doelstelling is om uiterlijk in 2017 naar de MTD terug te keren, om over meer manoeuvreerruimte te beschikken. Met 20,8% van het bbp in 2012 ligt de bruto-overheidsschuld ver onder de referentiewaarde van het Verdrag.

- (9) Luxemburg heeft zijn overheidstekort de laatste jaren onder de grens van 3 % van het bbp kunnen houden, waarmee het heeft kunnen voorkomen dat het in de buitensporigtekortprocedure terecht kwam. Dit was eerder het gevolg van hogere ontvangsten dan van beheersing van de uitgaven. Geraamd wordt dat de groei van de overheidsuitgaven met name in 2012 een stuk groter was dan de uitgavenbenchmark die is vastgesteld in het stabiliteits- en groeipact, na verrekening van de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde. Verwacht wordt dat de afwijking van het groeipercentage van de overheidsuitgaven ten opzichte van de uitgavenbenchmark op 1,3 % van het bbp zal uitkomen, hoger dan de bij Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde grenswaarde van 0,5 % van het bbp. Om voor deze afwijking in aanmerking te komen, moet echter een algemene beoordeling plaatsvinden, waarin met de volgende factoren rekening moet worden gehouden: i) het tekort is in 2012 structureel met slechts 0,2 % toegenomen; ii) de Luxemburgse economie is, gegeven de geringe omvang van het land en de grote mate van openheid, zeer variabel; en iii) volgens de voorjaarsprognoses voor 2013 van de diensten van de Commissie zal Luxemburg naar verwachting zijn MTD reeds in 2013 halen. Al deze elementen wijzen erop dat het om een niet-structurele afwijking gaat. De variabiliteit van de ontvangsten van de Luxemburgse overheid heeft tot nu toe weliswaar steeds gezorgd voor hogere inkomsten dan verwacht, maar vormt wel een risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Om deze risico's beter aan te kunnen pakken, moeten de beperkingen van zowel de schuld als de uitgaven wettelijk worden vastgelegd. Bovendien moet er een toezichtinstantie worden aangewezen en moet vooraf worden vastgesteld welke maatregelen in geval van niet-naleving moeten worden genomen. De inwerkingtreding op 1 januari 2015 van bovengenoemd btw-pakket en de sterke negatieve invloed die daarvan voor de belastingontvangsten wordt verwacht, toont aan hoe belangrijk het voor Luxemburg is om een begrotingskader voor de middellange termijn te introduceren. Met name in 2014 moet voor een bijzonder voorzichtige begrotingsstrategie worden gekozen.
- (10) Op dit moment wordt minder dan een derde van de belastingontvangsten geïnd uit verbruiksbelastingen, met name als gevolg van de bescheiden normale en verlaagde btw-tarieven. Luxemburg staat bovenaan de lijst met EU-lidstaten, wat betreft het aantal categorieën goederen en diensten waarvoor verlaagde btw-tarieven gelden. De aanwezigheid van een grote, van btw vrijgestelde, financiële sector draagt ook bij tot de lage btw/bbp-ratio. Over het algemeen heeft Luxemburg ruimte om zijn ontvangsten te verhogen door het normale btw-tarief te op grotere schaal toe te passen. Bovendien wordt de vennootschapsbelasting in Luxemburg gekenmerkt door een relatief grote fiscale bevoordeling van schulden, hetgeen bijdraagt tot een hoge particuliereschuld/bbp-ratio.

- (11) De Luxemburgse pensioenhervorming die in december 2012 is vastgesteld, kan slechts als een eerste stap in de juiste richting worden gezien. Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de meeste aspecten van de goedgekeurde pensioenhervorming, moet Luxemburg nog steeds beleidsmaatregelen uitvoeren die de houdbaarheid op de lange termijn verbeteren, ter waarde van een permanente verbetering van 8,6 procentpunten bbp in primair saldo om het gat in de begroting te dichten. Luxemburg moet derhalve verder gaan op de weg van pensioenhervormingen. De introductie van een maximum voor pensioenaanpassingen op basis van werkelijke loonsverhogingen zou de pensioenreserves doen toenemen en het koppelen van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting zou de langetermijnstabiliteit van het pensioensysteem helpen garanderen. Bovendien moeten de mogelijkheden voor vervroegde pensionering worden ingeperkt en moet het aantrekkelijker worden gemaakt om langer door te werken dan het vereiste minimum. Bovendien wordt verwacht dat het effect van langdurige zorg op de houdbaarheid van de begroting 2,1 procentpunten zal bijdragen aan het houdbaarheidstekort van Luxemburg. De verwachte toename van zowel het aantal ouderen als het aantal afhankelijken ligt in Luxemburg hoog in vergelijking met het EU-gemiddelde.
- (12) De productiviteit van Luxemburg ligt momenteel tamelijk hoog. Er is echter steeds minder ruimte voor productiviteitsstijgingen. Daarom moet de groei van de loonkosten per eenheid product worden beperkt door te zorgen voor een betere verhouding tussen lonen en productiviteit. Luxemburg heeft maatregelen genomen om de loonstijging te temperen door het indexeringsstelsel tussen 2012 en 2014 te reguleren. Deze hervorming is echter slechts tijdelijk en garandeert niet dat de lonen mettertijd gelijke tred zullen houden met de productiviteit. De productiviteit is niet in alle economische sectoren even hoog, en de productiviteit in de financiële sector is bijna tweemaal zo hoog als in de rest van de economie. Er bestaat een aanzienlijk risico voor het concurrentievermogen van Luxemburg na 2015, wanneer het automatische indexeringsstelsel weer op de gewone manier zal worden toegepast. Er moeten derhalve aanvullende maatregelen worden genomen om het loonvormingsmechanisme op een meer definitieve wijze te hervormen om verdere verslechtering van het concurrentievermogen in de toekomst te voorkomen.
- (13) De Luxemburgse economie is sterk afhankelijk van de financiële sector, die 30 % van de toegevoegde waarde en 25 % van de begrotingsinkomsten voor zijn rekening neemt. Om het concurrentievermogen van dat land voor de toekomst veilig te stellen, moeten alternatieve "vakbekwaamheidsniches" worden ontwikkeld. Het onderzoeks- en innovatiestelsel van Luxemburg blijft echter zeer zwak en Luxemburg zit niet op schema om zijn O&O-intensiteitsdoelstelling voor 2020 te halen. De prestatie van Luxemburg op de indicatoren voor samenwerking tussen publieke onderzoeksinstellingen en bedrijven ligt ruim onder het EU-gemiddelde, hetgeen aantoont dat er momenteel sprake is van ontkoppeling tussen O&O van de particuliere sector en het publieke onderzoekstelsel. Luxemburg moet de teruglopende tendens van zijn O&O-intensiteit ombuigen, met name door de O&O-intensiteit van het bedrijfsleven te stimuleren. De ontwikkeling van een gerichtere slimme specialisatiestrategie zou een cruciale rol kunnen spelen in het maximaliseren van de economische effecten van de overheidsfinanciering van onderzoek, met name door te zorgen voor een hefboomeffect op particuliere investeringen. Een dergelijke gerichte aanpak zou kunnen worden aangevuld met een breed horizontaal beleid, gericht op ontwikkeling en groei van innovatieve bedrijven.

- (14) De jeugdwerkloosheid (18 %) blijft voortdurend hoog en hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Op de banenmarkt hebben jonge ingezetenen te maken met felle concurrentie van niet-ingezetenen, die vaak hoger gekwalificeerd zijn. Hoewel Luxemburg heeft laten zien zich sterk te maken voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid, zijn meer inspanningen nodig. Om de winst zo groot mogelijk te maken, moeten de maatregelen die worden genomen onderdeel uitmaken van een alomvattende hervormingsstrategie, met inbegrip van verbeterd activeringsbeleid om de afhankelijkheid van uitkeringen te bestrijden. Op de PISA-prestatietest, waarbij de basisvaardigheden van jonge mensen worden getest, scoort Luxemburg vrij laag. Er zijn meer maatregelen nodig om de negatieve trend bij lezen, wiskunde en exacte vakken die zich sinds 2006 aftekent, om te buigen. Er zijn meer inspanningen nodig om de onderwijsmiddelen voor scholen met leerlingen met een achterstand te verbeteren en gericht in te zetten en om meer middelen beschikbaar te stellen voor taalondersteuning en remedial teaching. De specifieke uitdagingen die mensen met een migrantenachtergrond op de arbeidsmarkt ondervinden moeten verder worden onderzocht en aangepakt door middel van gerichte maatregelen, onder meer ten aanzien van de taalvaardigheden. Beroepsonderwijs en -opleiding moet in dit verband bijzondere aandacht krijgen. Er moeten meer maatregelen worden genomen om de voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren en vroegtijdig schoolverlaten terug te dringen, met name bij de migrantenpopulatie. De kansen op werk van oudere werknemers moeten worden verbeterd, onder meer door verbetering van hun vaardigheden.
- (15) Luxemburg heeft zich ertoe verbonden zijn broeikasgasemissies in de sectoren die niet onder ETS vallen tegen 2020 met 20 % te verminderen ten opzichte van 2005, maar naar verwachting zal het 27 procentpunten onder die doelstelling uitkomen. De vervoerssector was in 2010 verantwoordelijk voor 64% van de niet onder ETS vallende emissies en stelt Luxemburg voor een grote uitdaging. De bestaande maatregelen zouden slechts tot een derde van de broeikasgasemissiereducties leiden die nodig zijn om het streefcijfer te halen. Dientengevolge moeten de maatregelen aanzienlijk worden geïntensiveerd, met name door de belasting op brandstoffen te verhogen om de belastingkloof met buurlanden te verkleinen. De hervorming van de motorrijtuigenbelasting moet ook worden versneld. Luxemburg moet doorgaan projecten uit te voeren die het gebruik van het openbaar vervoer bevorderen. Ook moet het een congestieheffing op wegen invoeren om omschakeling naar openbaar vervoer te bevorderen. Betere openbaarvervoersverbindingen met naburige regio's moeten worden bevorderd.
- (16) In het kader van het Europees semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Luxemburg gemaakt. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Luxemburg, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Luxemburg onderzocht. Zijn advies<sup>7</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Ook Luxemburg dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Luxemburg in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. Een gezonde begrotingssituatie te behouden en de MTD te handhaven, teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen, in het bijzonder met inachtneming van de impliciete verplichtingen in verband met de vergrijzing. De budgettaire governance te versterken door vaststelling van een begrotingskader voor de middellange termijn dat de overheid dekt, en onder meer meerjarenuitsgavenplafonds omvat, en door onafhankelijk toezicht op de begrotingsregels op te zetten.
2. Maatregelen te nemen om het in de vennootschapsbelasting opgenomen fiscale bevoordeling van schulden aan te pakken en de toepassing van het normale btw-tarief uit te breiden.
3. De leeftijdsgebonden uitgaven te beteugelen door de langdurige zorg kosteneffectiever te maken, met name door een grotere nadruk op preventie, revalidatie en zelfstandig wonen, versterking van de recent vastgestelde pensioenhervorming, door aanvullende maatregelen te nemen om vervroegde uittrekking tegen te gaan en door de daadwerkelijke pensioenleeftijd te verhogen, onder meer door de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting.
4. Verdere structuurmaatregelen te nemen die verder gaan dan de huidige bevrozing, in overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijken, het loonvormingsmechanisme te hervormen, met inbegrip van de loonindexering, ervoor te zorgen dat dat mechanisme beter reageert op de productiviteit en op ontwikkelingen per sector, alsmede op arbeidsmarktomstandigheden, en het concurrentievermogen te bevorderen. Inspanningen te intensiveren om de structuur van de economie te diversifiëren, particuliere investeringen in onderzoek te bevorderen, met name door de samenwerking tussen het publieke onderzoek en ondernemingen te ontwikkelen.
5. Inspanningen om de jeugdwerkloosheid terug te dringen intensiveren door de inrichting van en het toezicht op het actieve-arbeidsmarktbeleid te verbeteren. Het algemene en het beroepsonderwijs te versterken, om de vaardigheden van jongeren beter in overeenstemming te brengen met de vraag van de arbeidsmarkt, met name voor mensen met een migrantenachtergrond. Resolute actie te ondernemen om de deelnemingsgraad van oudere werknemers te verhogen, onder meer door hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren door een leven lang te leren.
6. De maatregelen te intensiveren om de doelstelling voor vermindering van broeikasgasemissies in de sectoren die niet onder ETS vallen te halen, met name door de belasting op energieproducten voor vervoer te verhogen.

---

<sup>7</sup> Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*