

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 9 juli 2019****over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Luxemburg en met een advies van de Raad
over het stabiliteitsprogramma 2019 van Luxemburg**

(2019/C 301/16)

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 begrotings-situaties 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 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. Daarin wordt terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd geproclameerd. 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 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 zullen 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 ⁽³⁾ ("aanbeveling voor 2019 voor de eurozone") aangenomen, die vijf aanbevelingen voor de eurozone ("de aanbevelingen voor de eurozone") bevat.
- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft, zou Luxemburg in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie ervoor moeten zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor 2019 voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4. In het bijzonder zal door een gerichter economisch beleid met betrekking tot investeringen op de genoemde gebieden en door het aanpakken van de uitgaande betalingen worden bijgedragen tot het voldoen aan de tweede aanbeveling voor de eurozone, te weten ondersteunen van investeringen en van het tegengaan van agressieve fiscale planning, en zullen maatregelen ter verhoging van de arbeidsmarktparticipatie door ouderen helpen bij het opvolgen van de derde aanbeveling voor de eurozone, namelijk zorgen voor adequate en houdbare socialebeschermingsstelsels.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Luxemburg gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Luxemburg bij het opvolgen van de op 13 juli 2018 door de Raad aangenomen landspecifieke aanbevelingen ⁽⁴⁾ heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Luxemburg in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.

⁽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 136 van 12.4.2019, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB C 320 van 10.9.2018, blz. 68.

- (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 Raad⁽⁵⁾ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's opnieuw te bezien en wijzigingen daarop voorstellen 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 bestuur.
- (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 bruto binnenlands product (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 saldo⁽⁶⁾ wordt de middellangetermijndoelstelling voor de begroting — 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 programmeringsperiode 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 periode van het stabiliteitsprogramma 2019 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 middellangetermijndoelstelling voor de begroting ligt of conform deze doelstelling is. Tegelijk zouden op korte en middellange termijn de ontwikkelingen aan de uitgavenzijde zorgvuldig in het oog moeten 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 in 2019 en 2020 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (7) Ondanks recente hervormingen wordt verwacht dat de Luxemburgse leeftijdsgerelateerde 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, ondanks de huidige lage overheidsschuld en de opgebouwde reserves van het sociaalezekerheidsstelsel, die naar verwachting tot 2041 de bestendigheid van het stelsel 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 leeftijdsgerelateerde 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 voor langdurige zorg komt uit publieke bronnen. Het verzekeringsstelsel voor langdurige zorg zou tot 2030 stabiel moeten blijven indien, volgens een analyse uit 2013 van de Inspection générale de la sécurité sociale (Algemene Inspectie Sociale Zekerheid), het bijdragepercentage geleidelijk van 1,4 % tot 1,7 % wordt verhoogd 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.

(5) 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).

(6) Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, herberekend door de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

- (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 arbeidsmarktparticipatie te verbeteren. Vervroegde-uittrekingsregelingen 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-uittrekingsregelingen 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 Commissie ⁽⁷⁾ 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 ten opzichte van andere lidstaten 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 meerwaarde en de productiviteitsgroei te stimuleren. De overheid blijft veel investeren in die sectoren, bijvoorbeeld in een krachtige ICT-sector. Dit heeft echter niet geleid tot meer particuliere investeringen in innovatie en digitalisering. 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 in digitale integratie in met name het bedrijfsleven en dan vooral in kleine en middelgrote ondernemingen. 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 Luxemburgs 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 de onderwijsprogramma's 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 vervoerssector en de hoge huisenprijzen werken het autogebruik in de hand en staan 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.

⁽⁷⁾ Doc. SWD(2016) 436 final.

- (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. Het regeringsprogramma voor 2018-2023 bevat dan ook beleidsmaatregelen om het woningaanbod te verruimen. Het gaat onder meer om wetswijzigingen inzake stadsplanning om meer bebouwbare gebieden te genereren en betaalbare en sociale woningen te ontwikkelen.
- (14) Zoals aangegeven in de aanbeveling voor 2019 voor de eurozone, is de strijd tegen agressieve fiscale planning van essentieel belang om de belastingstelsels efficiënter en billijker te maken. De overloopeffecten van de agressieve fiscale planningsstrategieën van belastingplichtigen tussen de lidstaten vereisen gecoördineerde nationale beleidsmaatregelen ter aanvulling van de Uniewetgeving. Luxemburg heeft maatregelen genomen tegen agressieve fiscale planning, maar de hoge dividend-, rente- en royaltymbetalingen als percentage van het bbp wijzen erop dat bedrijven de nationale belastingregels wellicht 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 Unie-inwoners aan inwoners van derde landen overgemaakte) betalingen van rente en royalty's en de inhoudingsvrijstelling voor dividenduitkeringen kunnen er in specifieke 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 Uniemiddelen voor de periode 2021-2027 zou kunnen bijdragen tot het verhelpen van een aantal van de in de aanbevelingen geconstateerde leemten, met name op de gebieden die worden behandeld in bijlage D bij het landverslag 2019. 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 er is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Luxemburg zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Luxemburg, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om 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 ⁽⁸⁾ dat Luxemburg naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

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 uittrekking verder te beperken.
2. Mededingingsbelemmeringen in de gereguleerde zakelijke dienstverlening wegnemen.
3. Economisch investeringsbeleid richten op de bevordering van digitalisering 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, 9 juli 2019.

Voor de Raad
De voorzitter
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.