

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 516 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2020 r. oraz zawierające
opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności
na 2020 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2020 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 17 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2020 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 17 grudnia 2019 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2020 r. dotyczące Luksemburga² zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawarto w nim ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r.³, działań

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2020) 515 final.

³ Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 117.

następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Luksemburga w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

- (3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Pandemia stanowi poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia i wywołuje zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, wahania na rynkach finansowych, wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia, dochodów obywateli oraz działalności przedsiębiorstw. Doprowadziła do silnego wstrząsu gospodarczego, który już teraz ma poważne konsekwencje dla Unii Europejskiej. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat⁴ wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie istotne podmioty na poziomie krajowym i unijnym.
- (4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być wprowadzane pod warunkiem, że są ściśle proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie i zgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi. Powinny one podlegać nadzorowi demokratycznemu i niezależnej kontroli sądowej.
- (5) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu⁵. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.
- (6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczać i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić skutki społeczno-ekonomiczne za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz aby zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia aktywności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tym zakresie. Jednocześnie państwa członkowskie i Unia powinny wspólnie przygotowywać środki konieczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania naszych społeczeństw i gospodarek oraz zrównoważonego wzrostu

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

gospodarczego, uwzględniając między innymi transformację ekologiczną i cyfrową oraz wyciągając wnioski z kryzysu.

- (7) Kryzys związany z COVID-19 unaoczniał elastyczność, jaką zapewnia jednolity rynek, umożliwiając dostosowanie się do nadzwyczajnych sytuacji. Aby jednak zapewnić szybkie i sprawne przejście do etapu odbudowy gospodarki oraz przywrócenia swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników, należy znieść nadzwyczajne środki utrudniające normalne funkcjonowanie jednolitego rynku, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, które powinny w szczególności obejmować ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów. Są to kluczowe elementy konieczne do opracowania szerszej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej.
- (8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie ramy legislacyjne⁶, aby umożliwić państwom członkowskim uruchomienie wszystkich niewykorzystanych zasobów z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym skutkom pandemii COVID-19. Zmiany te zapewnią dodatkową elastyczność oraz uproszą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwom członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy dofinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Luksemburg do pełnego wykorzystania tych możliwości, aby wesprzeć osoby i sektory, które są najbardziej narażone na trudności.
- (9) W dniu 30 kwietnia 2020 r. Luksemburg przedłożył swój krajowy program reform na 2020 r., a w dniu 29 kwietnia 2020 r. – swój program stabilności na 2020 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (10) Luksemburg jest obecnie objęty częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu.
- (11) W programie stabilności na 2020 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego: z nadwyżki 2,2 % PKB w 2019 r. w kierunku deficytu wynoszącego 8,5 % PKB w 2020 r. Prognozuje się, że deficyt obniży się do 3,0 % PKB w 2021 r. W programie stabilności na 2020 r. przewiduje się, że po wzroście w 2019 r. do 22,1 % PKB relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie w 2020 r. do 28,7 %. Na perspektywy makroekonomiczne i budżetowe wpływa duża niepewność w związku z pandemią COVID-19.
- (12) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Luksemburg wprowadził środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości swojego systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

W programie stabilności na 2020 r. wskazano, że łączna wartość tych środków budżetowych wynosi 5,5 % PKB. Środki te obejmują: wzmocnienie usług opieki zdrowotnej, wsparcie dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, pożyczki oraz rozwiązania w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, w tym dla osób samozatrudnionych i pracowników transgranicznych. Ponadto Luksemburg zapowiedział środki, które wprawdzie nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw. Środki te obejmują odroczenia płatności podatków, pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw znajdujących się w przejściowych trudnościach finansowych oraz gwarancje. W przeciwieństwie do przewidywań zawartych w programie stabilności na 2020 r. według szacunków Komisji wpływ pakietu na budżet będzie mniejszy, gdyż w swojej analizie Komisja nie traktuje odroczenia płatności podatkowych i udzielenia pożyczek jako działania dyskrecjonalnego mającego wpływ na budżet. Niemniej jednak władze twierdzą, że odroczenie części płatności podatków bezpośrednich ostatecznie będzie miało wpływ na budżet, co uwzględniono w wyżej wspomnianej wartości 5,5 % PKB. Ponadto część kosztów związanych z rozwiązaniami w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu uznano za element funkcjonowania automatycznych stabilizatorów. Ogólnie rzecz biorąc, środki wprowadzane przez Luksemburg są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na pandemię COVID-19. Pełne wdrożenie tych środków, a następnie zmiana kierunku polityki budżetowej w sposób, który umożliwi osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do zachowania stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej.

- (13) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga w 2020 r. wykaże deficyt 4,8 % PKB, a w 2021 r. osiągnie nadwyżkę 0,1 % PKB. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 i 2021 r. utrzyma się poniżej poziomu 60 % PKB. W porównaniu z prognozą Komisji program stabilności opiera się na bardziej ostrożnych założeniach zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i wydatków.
- (14) W dniu 20 maja 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z prognozowanym przekroczeniem przez Luksemburg w 2020 r. prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.
- (15) System ochrony zdrowia w Luksemburgu jest jednym z najlepiej funkcjonujących w UE. Ze względu jednak na fakt, iż 49 % lekarzy i 62 % personelu medycznego nie jest obywatelami Luksemburga, system znacznie przekracza krytyczny próg podatności na zagrożenia (określany zgodnie ze wskaźnikami Światowej Organizacji Zdrowia). Na system ochrony zdrowia w Luksemburgu mogą mieć bowiem wpływ jednostronne decyzje podejmowane w czasach kryzysu przez państwa sąsiadujące. Luksemburg musiał przyjąć w rekordowym tempie krótkoterminowe środki w celu zwiększenia odporności systemu opieki zdrowotnej w obliczu kryzysu związanego z COVID-19 – uruchamiając na przykład infrastrukturę medyczną i budując tymczasowy szpital polowy, jak również udostępniając zakwaterowanie w Luksemburgu dla pracowników medycznych spoza kraju i ich rodzin.
- (16) Przewiduje się, że w przyszłości system ochrony zdrowia będzie musiał sprostać dalszym wyzwaniom – oprócz rosnącej w ostatnich latach liczby wakatów dla

personelu medycznego. Konkretnie przewiduje się wzrost popytu na opiekę zdrowotną ze strony starzejącego się społeczeństwa oraz prognozuje się przejście na emeryturę 59–69 % personelu medycznego w nadchodzących 15 latach. Ważną rolę w utrzymaniu atrakcyjności zatrudnienia w sektorze ochrony zdrowia odegra wprowadzenie innowacji w kombinacji umiejętności pracowników, rozwój ról zawodowych oraz podział i substytucja obowiązków. W szerszym ujęciu, istnieją możliwości poprawy zarządzania systemem ochrony zdrowia, w tym współpracy z państwami sąsiadującymi, a rząd właśnie zaangażował się w znaczną reformę w tym obszarze. Mimo że infrastruktura cyfrowa w Luksemburgu znajduje się już na zaawansowanym poziomie, nadal trwają prace nad wprowadzeniem rozwiązań w zakresie e-zdrowia, takich jak cyfrowe możliwości zwrotu kosztów świadczeniodawcom. Luksemburg zdecydowanie skupia się na technologiach cyfrowych, takich jak obliczenia superkomputerowe, sztuczna inteligencja, blockchain i duże zbiory danych, jak również dysponuje potencjałem, aby wykorzystać te zdolności i współpracować na szczeblu unijnym w celu wniesienia znacznego wkładu w badania mające zneutralizować wirusa i ograniczyć zakażenia. Luksemburg ustanowił nowy system wsparcia projektów inwestycyjnych w zakresie badań naukowych i rozwoju ukierunkowanych na produkty zwalczające COVID-19, które są potrzebne, aby skutecznie ograniczyć obecną pandemię przez opracowanie skutecznych metod leczenia i szczepionek.

- (17) Prognoza Komisji przewiduje, że w 2020 r. bezrobocie wzrośnie do 6,4 %, a w 2021 r. spadnie do 6,1 %. Luksemburg wprowadził szereg środków w celu utrzymania zatrudnienia, w szczególności tzw. *chômage partiel*. Szczególną uwagę powinien jednak poświęcić słabszym grupom, takim jak starsi pracownicy i pracownicy o niskich umiejętnościach, w sytuacji, gdy nowy system dochodu minimalnego (REVIS – *revenu d'inclusion sociale*) doprowadził już do zwiększenia liczby bezrobotnych zarejestrowanych w publicznych służbach zatrudnienia ze względu na obowiązkową rejestrację beneficjentów systemu od stycznia 2019 r. Osoby z tych grup w największym stopniu odczuwają zwiększoną konkurencję na rynku pracy wynikającą z kryzysu związanego z COVID-19. Innymi osobami, które ucierpią wskutek kryzysu, mogą być pracownicy tymczasowi, jak również ogółem pracownicy o niskich umiejętnościach. Jeżeli chodzi o pracowników w starszym wieku, ich niski wskaźnik zatrudnienia nadal stanowi w Luksemburgu problem strukturalny, który ma również wpływ na długoterminową stabilność systemu emerytalnego – jak stwierdzono w zaleceniach skierowanych do Luksemburga w poprzednich latach. W obecnej sytuacji pracownicy w starszym wieku dodatkowo są narażeni na zwolnienie ze względu na kryzys; zwiększenie ich zdolności przystosowania się do pracy w innych zawodach i sektorach, w tym przez podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie, jest konieczne bardziej niż kiedykolwiek. Wyniki Luksemburga w zakresie włączenia społecznego są zbliżone do średniej UE, jednak wskaźniki dotyczące nierówności i ubóstwa pracujących pogarszały się w ostatnich latach, a możliwości studentów nadal w dużym stopniu zależą od ich otoczenia społeczno-ekonomicznego. W związku z tym przede wszystkim grupy szczególnie wrażliwe powinny otrzymywać wsparcie, aby poradzić sobie ze skutkami społecznymi kryzysu.
- (18) Luksemburg przewidział w swoim planie stabilizacji szereg środków w celu wsparcia przedsiębiorstw w czasie kryzysu związanego z COVID-19, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, w tym osób samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorstw. Handel detaliczny jest jednym z sektorów, które najbardziej odczuły skutki kryzysu ze względu na załamanie się popytu i obecnie obowiązujące środki, które całkowicie uniemożliwiły działalność wielu przedsiębiorstw lub ją ograniczyły. Elastyczne

rozwiązania regulacyjne pobudziłyby ożywienie handlu detalicznego osłabionego w wyniku kryzysu. Ponadto korzystne byłoby udzielenie wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom, aby mogły one wdrożyć technologie cyfrowe mające na celu zapewnienie ciągłości działania, takie jak technologie umożliwiające e-handel. W okresie odbudowy gospodarki należy utrzymać właściwe środki, znosząc je jedynie stopniowo i w elastyczny sposób, oraz określić sektory, które najbardziej ucierpiały na kryzysie, aby opracować konkretne plany wsparcia, które umożliwią im nadrobienie dystansu na etapie odbudowy. Przy wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego. Po najbardziej dotkliwej fazie kryzysu, w celu wsparcia przekształcenia i tworzenia nowych małych i średnich przedsiębiorstw w sektorach sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, można by przeprowadzić reformę ram prawnych niewypłacalności w Luksemburgu, aby zapewnić przedsiębiorstwom drugą szansę, jeżeli grozi im upadłość nie z własnej winy.

- (19) W celu sprzyjania odbudowie gospodarki ważne będzie przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, m.in. w drodze odpowiednich reform, w szczególności w odniesieniu do gospodarki cyfrowej i sektora ekologicznego. Luksemburg uruchomił już inicjatywy w celu pobudzenia transformacji cyfrowej i innowacji, lecz integracja technologiczna w sektorze przedsiębiorstw i inwestycje prywatne, jak również cyfryzacja usług publicznych pozostają na niskim poziomie w stosunku do dużego potencjału i ambicji tego kraju, aby stać się gospodarką opartą na danych. Zasadnicze znaczenie dla wspierania małych i średnich przedsiębiorstw oraz pobudzenia wydajności i konkurencyjności będą miały inwestycje w transformację cyfrową, zaawansowane umiejętności cyfrowe i innowacje – w tym opracowanie zintegrowanej strategii na rzecz badań naukowych i innowacji. Odbudowę gospodarki należy również wspierać przez wdrożenie ambitnych zielonych inwestycji w krótkim okresie. Kluczowymi obszarami mogą być w szczególności dalsze działania na rzecz zrównoważonego transportu, w tym transportu kolejowego, zrównoważonego budownictwa, zwłaszcza w odniesieniu do efektywności energetycznej budynków, istniejących i nowych, oraz energii ze źródeł odnawialnych. Dostarczyłoby to silnego impulsu pobudzającego działania na rzecz ekologii i pomogłoby Luksemburgowi zbliżyć się do realizacji celów na 2030 r. dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, osiągnięcia efektywności energetycznej i stosowania energii ze źródeł odnawialnych, przygotowując podstawy do przejścia na neutralność klimatyczną. Nadal konieczne jest dalsze określenie potrzeb inwestycyjnych i źródeł finansowania inwestycji, również w obliczu wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę i finanse publiczne. Programowanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 mogłoby pomóc Luksemburgowi sprostać niektórym wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, w szczególności na terytoriach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego. Pozwoliłoby to Luksemburgowi optymalnie wykorzystać ten fundusz.
- (20) Luksemburg jest narażony na znaczne ryzyko prania pieniędzy ze względu na duży napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i obecność złożonych struktur prawnych uwzględniających zagraniczne jednostki sponsorujące. Ryzyko to jest odzwierciedlone w krajowej ocenie ryzyka, w szczególności w odniesieniu do specjalistów świadczących usługi na rzecz trustów lub spółek oraz usług inwestycyjnych. Skutkiem niedociągnięć w stosowaniu przez te podmioty ram przeciwdziałania praniu pieniędzy są nieadekwatne analizy ryzyka i niski poziom zgłaszania podejrzanych działań. Skala nadzoru nad tymi podmiotami nie jest wystarczająca, aby usunąć te niedociągnięcia. Aby ograniczyć stosowanie tajemnicy

bankowej i określić beneficjentów rzeczywistych, uruchomiono krajowy rejestr beneficjentów rzeczywistych. Należy stale monitorować jakość informacji dostarczanych do rejestru i jego skuteczność.

- (21) Jak potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro na 2020 r., kluczowe znaczenie dla poprawy skuteczności i sprawiedliwości systemów podatkowych wciąż ma rozwiązanie problemu agresywnego planowania podatkowego. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa UE. Luksemburg podjął działania w celu ograniczenia agresywnego planowania podatkowego poprzez wdrożenie uzgodnionych wcześniej inicjatyw na szczeblu międzynarodowym i europejskim, ale fakt, że płatności dywidend, odsetek i opłat licencyjnych stanowią wysoki odsetek jego PKB wskazuje, że z luksemburskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych znajduje się w posiadaniu „spółek specjalnego przeznaczenia”. Brak podatków u źródła od odsetek i opłat licencyjnych wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) oraz zwolnienie z podatków u źródła od wypłat dywidend pod pewnymi warunkami mogą prowadzić do pełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Zgodnie ze swoim zobowiązaniem do wprowadzenia działań ochronnych wobec jurysdykcji znajdujących się w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy Luksemburg przedłożył projekt ustawy wprowadzającej brak możliwości dokonywania odliczeń odsetek i tantiem w odniesieniu do takich jurysdykcji.
- (22) Jakkolwiek obecne zalecenia koncentrują się na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii i na sprzyjaniu ożywieniu gospodarczemu, to wydane w 2019 r. zalecenia dla tego kraju, przyjęte przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r., obejmowały również reformy, które są niezbędne do sprostania średnio- i długoterminowym wyzwaniom strukturalnym. Zalecenia te pozostają aktualne i będą nadal monitorowane w ramach kolejnego rocznego cyklu europejskiego semestru. To samo dotyczy zaleceń dotyczących polityk gospodarczych związanych z inwestycjami. Te zalecenia należy uwzględniać do celów strategicznego programowania finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym do celów środków ograniczających i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.
- (23) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia w Unii, która może przyczynić się do osiągnięcia gospodarki zrównoważonej. W swoich krajowych programach reform na 2020 r. państwa członkowskie podsumowały postępy w realizacji określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez pełną realizację poniższych zaleceń Luksemburg przyczyni się do postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia konkurencyjnej zrównoważoności w Unii.
- (24) Zasadnicze znaczenie dla szybkiego zniwelowania skutków gospodarczych pandemii COVID-19 ma ścisła koordynacja między gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej. Jako państwo, którego walutą jest euro, Luksemburg powinien – uwzględniając wskazówki polityczne Eurogrupy – zapewnić, aby jego polityka była spójna z zaleceniami dla strefy euro i skoordynowana z polityką innych państw członkowskich strefy euro.

- (25) W ramach europejskiego semestru w 2020 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, a następnie opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2020 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Luksemburga w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (26) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2020 r., a jej opinia⁷ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu:

1. Zgodnie z ogólną klauzulą korekcyjną podjęcie wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zwalczania pandemii, utrzymania gospodarki i w dalszej kolejności wsparcia ożywienia gospodarczego. W przypadku gdy warunki ekonomiczne na to pozwalają, prowadzenie polityki budżetowej mającej na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Poprawę odporności systemu ochrony zdrowia przez zapewnienie odpowiedniej dostępności personelu medycznego. Przyspieszenie reform w celu poprawy zarządzania systemem ochrony zdrowia i systemem e-zdrowie.
2. Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, ze szczególnym uwzględnieniem osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.
3. Zapewnienie skutecznego wdrożenia środków wspierających płynność przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw i osób samozatrudnionych. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę gospodarki. Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na zrównoważony transport i zrównoważone budynki, czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii, co będzie przyczyniać się do stopniowej dekarbonizacji gospodarki. Wspieranie innowacji i transformacji cyfrowej, w szczególności w sektorze przedsiębiorstw.
4. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy w odniesieniu do specjalistów świadczących usługi na rzecz trustów lub spółek oraz usługi inwestycyjne. Wzmocnienie działań w celu eliminowania cech systemu podatkowego, które ułatwiają agresywne planowanie podatkowe, zwłaszcza przy wykorzystaniu płatności transgranicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.