

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 8 juli 2014

om Luxemburgs nationella reformprogram 2014, med avgivande av rådets yttrande om Luxemburgs stabilitetsprogram 2014

(2014/C 247/14)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken⁽¹⁾, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på en ökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.
- (2) Den 13 juli 2010 antog rådet på grundval av kommissionens förslag en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik⁽²⁾, vilka tillsammans utgör *de integrerade riktlinjerna*. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.
- (3) Den 29 juni 2012 beslutade medlemsstaternas stats- och regeringschefer om en tillväxt- och sysselsättningspakt, som ger ett enhetligt ramverk för insatser på nationell nivå, EU-nivå och euroområdesnivå med hjälp av alla tänkbara medel, instrument och politiska åtgärder. De beslutade om insatser som ska utföras på medlemsstatsnivå och förband sig särskilt att uppnå målen i Europa 2020-strategin och genomföra de landsspecifika rekommendationerna.
- (4) Den 9 juli 2013 antog rådet en rekommendation⁽³⁾ om Luxemburgs nationella reformprogram för 2013 och avgav ett yttrande om Luxemburgs uppdaterade stabilitetsprogram för 2012–2016. Den 15 november 2013 lade kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013⁽⁴⁾ fram ett yttrande om Luxemburgs utkast till budgetplan för 2014.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Upprätthålls för 2014 genom rådets beslut 2014/322/EU av den 6 maj 2014 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik för 2014 (EUT L 165, 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ EUT C 217, 30.7.2013, s. 55.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11).

- (5) Den 13 november 2013 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som markerar inledningen av 2014 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Den 13 november 2013 antog kommissionen även, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om varningsmekanismen, i vilken Luxemburg identifierades som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (6) Den 20 december 2013 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att säkerställa finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering och tillväxtfrämjande åtgärder. Det betonade behovet av att eftersträva differentierad och tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna, återställa normala lånevillkor i ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, bekämpa arbetslöshet och krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.
- (7) Den 5 mars 2014 offentliggjorde kommissionen resultatet av sin fördjupade granskning av Luxemburg i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Luxemburg inte har några makroekonomiska obalanser i den mening som avses i förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Särskilt framgår av bedömningen av bytesbalansen att överskottet inte beror på svag inhemsk efterfrågan, utan på Luxemburgs särskilda tillväxtmodell som i mycket bygger på finansiella tjänster. Det finns risker för den inhemska finansiella stabiliteten på grund av den stora finanssektorn, men de är i princip under kontroll eftersom sektorn är samtidigt diversifierad och specialiserad. Den höga skuldsättningen i den privata sektorn, särskilt hos icke-finansiella företag, beror främst på att det finns ett stort antal multinationella företag som använder sina filialer eller dotterbolag i Luxemburg för koncerninterna finansieringstransaktioner. Slutligen är statsfinansernas för närvarande gynnsamma skick starkt beroende av hållbarheten i en tillväxtmodell som bygger på en expansiv finanssektor, och det är en allvarlig hållbarhetsrisk på lång sikt.
- (8) Den 28 april 2014 lade Luxemburg fram sitt nationella reformprogram för 2014 och den 25 april 2014 sitt stabilitetsprogram för 2014. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (9) Målet för den medelfristiga finanspolitiska strategin i stabilitetsprogrammet för 2014 är att återgå till det medelfristiga budgetmålet 2016 efter att avsevärt ha avvikit från det 2015. I stabilitetsprogrammet bekräftas det tidigare medelfristiga budgetmålet om ett underskott på 0,5 % av BNP, vilket avspeglar kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Det (omberäknade) strukturella allmänna offentliga överskottet förutspås minska från 1,4 % av BNP under 2013 till 1,1 % under 2014 och vändas till ett underskott på 0,1 % av BNP under 2015. Därefter förväntas gradvis ökande strukturella överskott. Luxemburg förväntas alltså hålla fast vid sitt medelfristiga budgetmål under 2014 men avsevärt avvika från det under 2015. Enligt stabilitetsprogrammet kommer de offentliga utgifternas ökningstakt, efter diskretionära åtgärder på inkomstsidan, att ligga över BNP:s potentiella medelfristiga tillväxttakt under 2015. Totalt sett överensstämmer alltså programmets mål delvis med kraven i tillväxt- och stabilitetspaktens förebyggande del, men en avvikelse uppträder särskilt under 2015. Skuldkvoten, som 2013 var 23,1 % av BNP, ligger långt under referensvärdet på 60 % av BNP, och förutspås minska ytterligare under programperioden. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de finanspolitiska beräkningarna i stabilitetsprogrammet har utarbetats av det oberoende statistikorganet Statec och är något optimistiskt för 2014 och 2015. Regeringen förutspår att BNP kommer att öka med 3,2 % under både 2014 och 2015, medan kommissionens avdelningar i sin vårprognos 2014 räknar med 2,6 % respektive 2,7 %. Dessutom har myndigheterna inte helt redogjort för de åtgärder som ska ligga till grund för den statsfinansiella utvecklingen 2015–2018. Enligt kommissionens prognos, som inte beaktar de senast tillkännagivna åtgärderna, tros det strukturella överskottet sjunka till 0,6 % av BNP under 2014 och vändas till ett underskott på 1,3 % av BNP under 2015. De offentliga utgifternas ökningstakt, efter diskretionära åtgärder på inkomstsidan, förväntas ligga över den medelfrista potentiella referens-BNP-tillväxten under 2015, då en avsevärd avvikelse tros inträffa. På grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet 2014 och kommissionens prognos anser rådet i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 att det finns risk att stabilitetsprogrammets mål inte uppnås, och att målen endast delvis överensstämmer med kraven i tillväxt- och stabilitetspaktens förebyggande del, särskilt från och med 2015.

- (10) Regeringen lade fram ett lagförslag i deputeradekammaren i juli 2013 om införlivande av bestämmelserna i rådets direktiv 2011/85/EU⁽¹⁾ och fördraget om stabilitet, samordning och styrning. Lagförslaget förväntades träda i kraft den 1 januari 2014, men antagandet av det försenades eftersom regeringen avgick i juli. Enligt lagförslaget skulle en ny lag om flerårig finansprogramplanering läggas fram för samma tidsrymd som den kommande uppdateringen av stabilitetsprogrammet. Lagen om flerårig finansprogramplanering skulle uppdateras rullande varje år, tillsammans med årsbudgeten. Den är tänkt att innehålla detaljerade planer om uppfyllelsen av det medelfristiga budgetmålet inom den offentliga sektorn. Enligt lagförslaget införs flerårstak i lagen om flerårig finansprogramplanering enbart för den centrala offentliga förvaltningen, men det föreskrivs inte vilka konsekvenser ett överskridande av taken skulle få. I lagförslaget finns inga nationella utgiftsregler till vägledning av fastställandet av fleråriga utgiftstak. Det innehåller dock bestämmelser om justeringar så att det medelfristiga budgetmålet kan hållas. Ett reviderat lagförslag lades fram inför deputeradekammaren i mars 2014, som bland annat innebär att ett nytt oberoende organ, *Conseil National des Finances Publiques*, får i uppdrag att övervaka budgetreglerna.
- (11) Dessutom kommer momsintäkterna att drabbas av nya regler om moms på e-handel. Från och med 2015 ska sådana intäkter överföras från det land där leverantören är etablerad till kundens hemland. Regeringen har tillkännagett att momssatserna kommer att höjas med 2 procentenheter, vilket torde kompensera de förlorade inkomsterna delvis. Med tanke på den omfattande tillämpningen av nedsatta och supernedsatta momssatser kan dock mer intäkter uppbäras genom att standardmomssatsen tillämpas i fler fall, så att man kompenserar för dessa förluster i vidare mening.
- (12) De offentliga bruttopensionsutgifternas andel av BNP i Luxemburg kommer enligt kommissionens åldrande rapport 2012 att öka från 9,2 % av BNP till 18,6 % under 2060. Det beror främst på åldersrelaterade utgifter, särskilt pensioner. Pensionsreformen 2012 hade begränsad räckvidd och undanröjde knappast hotet mot de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Den kortfristiga finansieringen av pensionssystemet garanteras för närvarande av en låg äldreförsörjningskvot och bidrag som betalas av en relativt ung befolkning av arbetande gränsgångare. I framtiden tros denna tendens vända, och pensionskostnaderna och äldrevårdskostnaderna kommer antagligen att öka avsevärt. För att garantera pensionssystemets hållbarhet måste det till en avsevärd ökning av bidragssatserna efter 2020, förutom de inbyggda justeringarna genom att pensionerna anpassas till levnadsstandarden. Det skulle innebära en betydande ökning av den arbetande befolkningens försörjningskvot som framtidens arbetskraft får bära, och därmed minskad kostnadsmässig konkurrenskraft. Med tanke på dagens höga kompensationsgrad kunde flera olika åtgärder ha vidtagits för att fördela bördorna rättvisare mellan generationerna. Att införa ett tak för pensionsjusteringar som bygger på reallöneökningar skulle öka pensionsreserverna. Att höja den faktiska pensionsåldern, för närvarande 59 år, och anpassa den till den ändrade medellivslängden, skulle bidra till ett långsiktigt hållbart pensionssystem. Möjligheterna till förtidspension bör också minskas. Ekonomiska incitament att förlänga karriären, som ingår i pensionsreformen, kan bidra till ett hållbart pensionssystem, men de äldre arbetstagarnas anställbarhet bör förbättras genom en utbyggd yrkesutbildning och mer livslångt lärande. Luxemburg behöver minska de framtida behoven av och kostnaderna för vård och omsorg för personer med långvarigt vårdbehov så att systemet blir hållbart. Sådana tjänster kan också bli mer kostnadseffektiva genom mer samordning mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, bättre tillhandahållande av tjänster och mer stöd till familjevårdgivare.
- (13) Luxemburgs stora överskott i bytesbalansen beror på finansiella tjänster och döljer ett långvarigt, stadigt tilltagande underskott i handelsbalansen i varor, som beror på långsam exporttillväxt. Denna tendens har sin grund i tjänstesektorns ökande betydelse i ekonomin, men beror också på en mer strukturell förlust av kostnadsmässig konkurrenskraft. Enhetsarbetskostnadens stadiga ökning på senare år har försvagat den luxemburgska industrins konkurrenskraft. Modulering genom indexregleringen som infördes av regeringen

(1) Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, s. 41).

2012, upphör att gälla i slutet av 2014. Även om olika lösningar kan utforskas, är det viktigt att lönerna knyts närmare till produktiviteten genom en reform av löneindexeringen, som möjliggör differentiering mellan sektorer. Det starka beroendet av finanssektorn är en strukturell risk för ekonomin. Luxemburg behöver därför fokusera på att utveckla sådana högspecialiserade företag som krävs för innovationsdriven tillväxt. Även om den offentliga FoU-intensiteten fyrdubblats sedan 2000, och det visar på viljan att bygga upp offentlig forskningskapacitet, ser Luxemburg inte ut att nå sitt mål för 2020 om en FoU-intensitet på 2,3 2,6 % av BNP på grund av den markanta minskningen av privat FoU-intensitet (från 1,53 % av BNP 2000 till 1 % 2012). Dess resultat i fråga om samarbete mellan företag och offentliga forskningsinstitut bör förbättras. Den reform för stärka innovativa kluster som inleddes 2013 bör fortsätta.

- (14) Även om olika åtgärder har vidtagits är ungdomsarbetslösheten fortfarande hög, 17,4 % av den förvärvsarbetsande befolkningen, även om den låg på hela 18 % under 2012. Ungdomsarbetslösheten beror mycket på utbildningsnivå, och är lägre hos dem som har mer utbildning. Luxemburgs utbildningssystem har ett antal särskilda svårigheter, bland annat flerspråkighet och de särskilda färdigheter som krävs på en mycket specialiserad arbetsmarknad med en stor finanssektor. Resultaten i OECD:s undersökning 2012 av elevernas färdigheter visade att mer åtgärder krävs för att motverka ungdomarnas relativt svaga prestationer i grundläggande färdigheter, som märktes redan 2006. Därför bör reformerna av primär och sekundär utbildning fortsätta. Yrkesutbildning och allmän utbildning bör dessutom höjas ytterligare för att förse arbetsmarknaden med högutbildad arbetskraft, särskilt för personer med invandrarbakgrund. Skatte- och bidragssystemets utformning leder till mycket höga arbetsmarknadsfällor, bland de högsta i unionen, för alla lönenivåer och familjesammansättningar. Trots den senaste tidens reformer har insatserna för att få folk i arbete alltför varit svaga: det har inte varit obligatoriskt vid någon tidpunkt att delta i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder under arbetslösheten.
- (15) Luxemburg har åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser i de sektorer som inte omfattas av handeln med utsläppsrätter med 20 % till 2020, men tros missa målet med 23 procentenheter. Dessutom förväntas utsläppen 2013 bli 1 % mer än målet för 2013 i ansvarsfördelningsbeslutet. Omkring 70 % av de transportrelaterade utsläppen beror på bränslexport, bland annat på grund av en mycket låg punktskatt på bränsle. Att bränslexport erkänns som en viktig fråga i den andra nationella klimathandlingsplanen som antogs i maj 2013 är ett framsteg. Det behövs dock mer specifika, långsiktiga åtgärder för att lösa frågan. Miljöskatterna uppgick 2012 till 2,4 % av BNP, medan de 2004 uppgick till 3,1 %. Minskningen beror särskilt på lägre energiskatteintäkter på grund av att energiskatterna inte är indexreglerade. Transportskatter, utom bränsle, uppgick 2012 till 0,2 % av BNP. Skattintäkterna från bränsle som används för transporter är höga, med 2,2 % av BNP trots förmånsbeskattningen av diesel, främst på grund av gränsöverskridande inköp av bränsle. Eftersom miljöskatterna står för en lägre andel än genomsnittet av de totala skatteintäkterna, kan miljöskatterna läggas om bland annat genom att den totala beskattningen höjs på energiprodukter för transporter.
- (16) Kommissionen har inom den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Luxemburgs ekonomiska politik. Den har bedömt det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Luxemburg utan också i vilken mån EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.
- (17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet och dess yttrande⁽¹⁾ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

⁽¹⁾ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

- (18) Kommissionen har också inom den europeiska planeringsterminen analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet som helhet. Mot denna bakgrund har rådet utfärdat specifika rekommendationer till de medlemsstater som har euron som valuta⁽¹⁾. I egenskap av ett land som har euron som valuta bör Luxemburg även se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Luxemburg att under perioden 2014–2015 vidta följande åtgärder:

1. Bevara en sund statsfinansiell ställning under 2014, betydligt stärka den finanspolitiska strategin under 2015 så att det medelfristiga budgetmålet uppfylls och hålls därefter, och därigenom se till att skydda de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, särskilt genom att ta hänsyn till implicit betalningsansvar på grund av åldrande. Stärka den finanspolitiska styrningen genom att anta en ram för de offentliga finanserna på medellång sikt som omfattar den offentliga sektorn och som inbegriper fleråriga utgiftsbegränsningar, och införa oberoende övervakning av finanspolitiska bestämmelser. Bredda skattebasen mer, framför allt beskattningen av konsumtion.
2. För hållbara statsfinanser begränsa åldersrelaterade utgifter genom att göra vård och omsorg för personer med långvarigt vårdbehov mer kostnadseffektiv och fortsätta med pensionsreformer och öka den faktiska pensionsåldern genom att bland annat begränsa förtidspension genom att anpassa pensionsåldern eller pensionsförmånerna till ändringar i den förväntade livslängden. Förstärka åtgärderna för att öka äldre arbetstagares sysselsättningsgrad, och bland annat förbättra deras anställbarhet genom livslångt lärande.
3. Anta strukturella åtgärder snabbare, i samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis, för att reformera lönesättningssystemet inbegripet löneindexregleringen i syfte att göra lönerna mer knutna till produktivitet utvecklingen, särskilt på sektorsnivå. Fortsätta att diversifiera ekonomins struktur, bland annat genom att främja privata investeringar i forskning och utveckla samarbetet mellan företagen och den offentliga forskningen.
4. Fortsätta satsningarna på att minska ungdomsarbetslösheten bland annat bland lågutbildade arbetssökande med invandrarbakgrund, genom en enhetlig strategi, bland annat genom att vidareutveckla utformningen och övervakningen av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, åtgärda låg färdighetsmatchning och minska de ekonomiska incitamenten att inte arbeta. För det ändamålet påskynda genomförandet av den allmänna och yrkesinriktade utbildningen för att bättre matcha ungdomarnas färdigheter med efterfrågan på arbetsmarknaden.
5. Ta fram en heltäckande ram och vidta konkreta åtgärder för att uppfylla målen för minskning av utsläpp av växthusgaser från verksamhet utanför systemet för handel med utsläppsrätter fram till 2020, särskilt genom beskattning av energiprodukter för transporter.

Utfärdad i Bryssel den 8 juli 2014.

På rådets vägnar

P. C. PADOAN

Ordförande

⁽¹⁾ Se sidan 141 i detta nummer av EUT.