



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 417 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma van Luxemburg voor 2014
met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor 2014**

{SWD(2014) 417 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma van Luxemburg voor 2014

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor 2014

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 beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

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 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe 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 heeft op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten is verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid rekening te houden met de geïntegreerde richtsnoeren.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en werkgelegenheid dat een samenhangend kader biedt voor actie op het

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

niveau van 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 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Luxemburg vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Luxemburg voor de periode 2012-2016 uitgebracht. Op 15 november 2013 heeft de Commissie overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013⁴ haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Luxemburg voor 2014⁵ gepresenteerd.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Diezelfde dag heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁷ goedgekeurd, waarin zij Luxemburg heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. De Raad benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, een normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de resultaten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Luxemburg⁸ die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. De analyse van de Commissie brengt haar ertoe te concluderen dat Luxemburg niet te kampen heeft met macro-economische onevenwichtigheden in de zin van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden. Met name blijkt uit de analyse van het overschot op de lopende rekening dat dit niet veroorzaakt wordt door een zwakke binnenlandse vraag, maar veeleer het gevolg is van het specifieke groeimodel van Luxemburg, dat vooral op financiële dienstverlening is gebaseerd. De binnenlandse financiële stabiliteit loopt weliswaar enig risico als gevolg van de aanwezigheid van een grote financiële sector, maar dat risico blijft betrekkelijk beperkt omdat de sector tegelijkertijd gediversifieerd en gespecialiseerd is. De hoge schuldenlast van de private sector, en met name van de niet-financiële vennootschappen, wordt vooral veroorzaakt door de aanwezigheid van een groot aantal multinationals die hun bijkantoren of dochterondernemingen in Luxemburg gebruiken voor financieringstransacties binnen de groep. Ten slotte is de actuele gunstige positie van de overheidsfinanciën in hoge mate afhankelijk van de houdbaarheid van het groeimodel dat gebaseerd is op een levendige financiële sector, en loopt de houdbaarheid ervan op lange termijn gevaar.

⁴ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

⁵ C(2013) 8006 final

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

- (8) Luxemburg heeft op 28 april 2014 zijn nationale hervormingsprogramma voor 2014 ingediend en op 25 april 2014 zijn stabiliteitsprogramma. Om rekening te houden met de onderlinge verbanden, zijn beide programma's tegelijkertijd beoordeeld.
- (9) De in het stabiliteitsprogramma voor 2014 uitgestippelde begrotingsstrategie voor de middellange termijn heeft tot doel in 2016 terug te keren naar de middellangetermijndoelstelling, na daarvan in 2015 in ruime mate te zullen afwijken. Het programma bevestigt de vorige middellangetermijndoelstelling van een overschot van 0,5 % van het bbp, wat overeenkomt met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Het (herberekende) structurele overheidsoverschot loopt naar verwachting terug van 1,4 % van het bbp in 2013 tot 1,1 % in 2014, waarna het in 2015 omslaat in een tekort van 0,1 % van het bbp. Daarna worden naar verwachting geleidelijk toenemende structurele overschotten gehaald. Daarom wordt verwacht dat Luxemburg zijn middellangetermijndoelstelling in 2014 haalt, maar daar in 2015 aanzienlijk van af zal wijken. Volgens het programma zou het groeipercentage van de overheidsuitgaven, de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend, hoger liggen dan het middellangetermijnreferentiepercentage voor de potentiële groei van het bbp in 2015. De programmadoelstellingen zijn gedeeltelijk in overeenstemming met de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, maar met name in 2015 wordt ervan afgeweken. De schuldquote bedroeg in 2013 23,1 % van het bbp, duidelijk minder dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp; verwacht wordt dat deze in de loop van de programmaperiode verder zal dalen. Het macro-economische scenario dat de begrotingsprognoses in het programma onderbouwt, is door een onafhankelijke instantie (STATEC) opgesteld en is voor 2014 en 2015 iets te optimistisch gestemd. De regering voorziet een bbp-groeipercentage van 3,2 % in zowel 2014 als 2015, terwijl de Commissie in de voorjaarsprognoses van 2014 voor 2014 uitgaat van 2,6 % en voor 2015 van 2,7 %. Bovendien zijn de maatregelen die het begrotingstraject voor de periode 2015-2018 moeten onderbouwen nog niet volledig door de overheid gepreciseerd. Volgens de prognoses van de Commissie, waarbij geen rekening wordt gehouden met de meest recentelijk aangekondigde maatregelen, zal het structurele overschot naar verwachting teruglopen naar 0,6 % van het bbp in 2014 en in 2015 omslaan in een tekort van 1,3 % van het bbp. Het groeipercentage van de overheidsuitgaven ligt volgens raming in 2015 hoger dan het middellangetermijnreferentiepercentage voor de potentiële groei van het bbp, de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend. Op basis van de evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2014 en de prognose van de Commissie, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, is de Raad van mening dat het risico bestaat dat de streefcijfers van het programma niet worden gehaald; deze zijn overigens slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, met name vanaf 2015.
- (10) De regering heeft het parlement in juli 2013 een ontwerpwet voorgelegd tot omzetting van het bepaalde in Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten en in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur. Het was de bedoeling dat de ontwerpwet op 1 januari 2014 in werking trad, maar de goedkeuring ervan is vertraagd door het ontslag van de regering in juli. Volgens de ontwerpwet wordt een nieuwe wet inzake financiële meerjarenprogrammering ingediend die dezelfde periode bestrijkt als de aanstaande actualisering van het stabiliteitsprogramma. De wet inzake financiële meerjarenprogrammering zou dan steeds jaarlijks worden geactualiseerd, tegelijk met de jaarlijkse begroting. In die wet worden plannen gepreciseerd om de

begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn op algemeen overheidsniveau te halen. De ontwerpwet introduceert meerjarenplafonds in de wet inzake financiële meerjarenprogrammering die alleen betrekking hebben op de centrale overheid, maar er wordt niet gespecificeerd wat de gevolgen zijn als de plafonds worden overschreden. De ontwerpwet voorziet niet in een nationale uitgavenregel aan de hand waarvan meerjarendoelstellingen voor de uitgaven kunnen worden vastgesteld. Wel bevat de wet bepalingen die ervoor moeten zorgen dat het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling wordt nageleefd. In maart 2014 is een herzien wetsontwerp aan het parlement voorgelegd. Daarin wordt onder meer voorzien in de toewijzing van de taak van het onafhankelijke toezicht op de begrotingsregels aan een speciaal daartoe opgerichte instelling, de "Conseil National des Finances Publiques".

- (11) Bovendien zullen de belastinginkomsten uit btw worden getroffen door nieuwe regels omtrent btw-inkomsten uit elektronische handel. Vanaf 2015 worden dergelijke inkomsten overgedragen van het land waar de leverancier is gevestigd naar het land waar de klant woont. De regering heeft aangekondigd dat de btw-tarieven met 2 procentpunten zullen worden verhoogd, wat het verlies aan inkomsten gedeeltelijk compenseert. Gezien de brede toepassing van verlaagde en sterk verlaagde tarieven kunnen aanvullende inkomsten worden gegenereerd door uitbreiding van de toepassing van het normale btw-tarief, waardoor in ruimere mate voor de bovengenoemde verliezen zou worden gecompenseerd.
- (12) Volgens de gegevens in het vergrijzingsverslag 2012 van de Commissie moeten de bruto-uitgaven voor pensioenen als percentage van het bbp in Luxemburg worden verhoogd, van 9,2 % van het bbp nu tot 18,6 % in 2060. Dit is grotendeels het gevolg van uitgaven in verband met de vergrijzing, en met name pensioenuitgaven. De pensioenhervorming van 2012 was slechts beperkt en heeft de risico's voor de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën niet wezenlijk aangepakt. De kortetermijnfinanciering van het pensioenstelsel wordt momenteel gegarandeerd door een geringe afhankelijkheidsratio van ouderen en wordt opgebracht door de bijdragen van de relatief jonge grensarbeiderspopulatie. In de toekomst zal deze trend naar verwachting keren en zullen waarschijnlijk de pensioenkosten, evenals de zorgkosten op de lange termijn, aanzienlijk toenemen. Om de betaalbaarheid van het pensioenstelsel te garanderen is na 2020 waarschijnlijk een aanzienlijke toename van het premiepercentage nodig, bovenop de ingebouwde matiging van de aanpassing van de pensioenen aan de levensstandaard. Dit zou een aanzienlijke toename van de op de toekomstige actieve bevolking wegende lasten op arbeid betekenen, waardoor een verlies aan kostenconcurrentievermogen zou ontstaan. Gegeven het huidige hoge niveau van de vervangingsgraad hadden enkele andere maatregelen kunnen worden genomen om te zorgen voor een eerlijker verdeling van de lasten over de generaties. De invoering van een plafond voor pensioenaanpassingen op basis van reële loonsverhogingen zou de pensioenreserves doen toenemen. Bovendien zou het verhogen van de daadwerkelijke pensioenleeftijd, die momenteel 59 jaar bedraagt, door deze aan te passen aan de veranderingen van de levensverwachting, helpen de langetermijnhoudbaarheid van het pensioenstelsel te garanderen. Ook moeten de mogelijkheden voor vervroegde pensionering worden beperkt. De in het kader van de pensioenhervorming geboden financiële stimulansen om mensen langer aan het werk te houden, kunnen de houdbaarheid van het pensioenstelsel in de hand werken, maar dan moet de inzetbaarheid van oudere werknemers op de arbeidsmarkt verder worden verbeterd door versterking van de beroepsopleiding en het levenslang leren. Luxemburg moet

de toekomstige vraag naar en kosten van de langdurige zorg in de hand houden om de houdbaarheid ervan te garanderen. Langdurige zorg kan ook kostenefficiënter worden gemaakt door de coördinatie tussen de gezondheidszorg en de sociale zorg te versterken, de dienstverlening te verbeteren en mantelzorgers beter te ondersteunen.

- (13) Het grote overschot van Luxemburg op de lopende rekening wordt veroorzaakt door de financiële dienstverlening en maskeert een aanhoudend en geleidelijk toenemend tekort op de handelsbalans voor goederen, veroorzaakt door een trage groei van de export. Deze trend geeft het toenemende belang van de dienstensector in de economie weer, maar wordt tegelijkertijd veroorzaakt door een meer structureel verlies aan kostenconcurrentievermogen. De recente gestage toename van de arbeidskosten per eenheid product heeft het concurrentievermogen van de Luxemburgse industrie ondermijnd. De matiging van de automatische loonindexering die in 2012 door de regering is goedgekeurd, loopt eind 2014 af. Hoewel verschillende oplossingen kunnen worden onderzocht, is het belangrijk ervoor te zorgen dat lonen nauwer aansluiten bij de productiviteit door een hervorming van de automatische loonindexering door te voeren, zodat er ruimte komt voor differentiatie per sector. De grote afhankelijkheid van de financiële sector vormt een structureel risico voor de Luxemburgse economie. Daarom moet Luxemburg zich richten op de ontwikkeling van sterk gespecialiseerde bedrijven als springplank voor groei door innovatie. Hoewel de O&O-intensiteit van de overheid sinds 2000 is verviervoudigd, hetgeen indicatief is voor de vastberadenheid om een publieke onderzoekscapaciteit op te bouwen, ligt Luxemburg niet op schema wat betreft het halen van zijn O&O-intensiteitsdoelstelling voor 2020 van 2,3-2,6 % van het bbp, als gevolg van een scherpe daling van de zakelijke O&O-intensiteit van 1,53 % van het bbp in 2000 naar 1 % in 2012. Zijn prestatie wat betreft de indicatoren betreffende de samenwerking tussen de openbare onderzoeksinstituten en bedrijven moet verder worden verbeterd. De in 2013 gestarte hervorming om de innovatieclusters te versterken moet worden voortgezet.
- (14) Hoewel verschillende maatregelen zijn goedgekeurd, blijft de jeugdwerkloosheid met 17,4 % van de actieve bevolking nog steeds hoog, hoewel er sprake is van een daling ten opzichte van 2012, toen die 18 % bedroeg. De werkloosheid hangt sterk samen met het opleidingsniveau en is lager onder de jongeren met een hoger opleidingsniveau. Het onderwijssysteem van Luxemburg heeft te kampen met een aantal specifieke problemen, zoals de meertaligheid en de specifieke vaardigheden die een sterk gespecialiseerde arbeidsmarkt met een grote financiële sector vereist. De resultaten van het onderzoek naar de vaardigheden van studenten dat de OESO in 2012 heeft uitgevoerd, bevestigden dat er verdere maatregelen nodig zijn om iets te doen aan de sinds 2006 geobserveerde, relatief zwakke prestaties van jongeren waar het gaat om basisvaardigheden. In dit verband moet de hervorming van het basis- en voortgezet onderwijs worden vervolgd. Bovendien moet de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van beroepsopleidingen en beroepsopleidingen verder worden verbeterd om de arbeidsmarkt te voorzien van een geschoold personeel, onder meer en met name mensen met een migrantenachtergrond. De inrichting van het belasting- en uitkeringsstelsel is de oorzaak van zeer grote werkloosheidsvallen; deze behoren tot de grootste in de EU en gelden voor alle salarisniveaus en gezinssamenstellingen. Ook blijft het activeringsbeleid ondanks recente hervormingspogingen zwak; deelname aan actief arbeidsmarktbeleid is niet verplicht op enig moment gedurende de periode van werkloosheid, en er is geen

verplichting om een baan te blijven zoeken tijdens deelname aan actief arbeidsmarktbeleid.

- (15) Luxemburg heeft zich verbonden tot een terugdringing van de broeikasgasemissies met 20% in 2020 in de sectoren die niet onder ETS vallen, maar verwacht wordt dat het land 23 procentpunten onder dit streefcijfer blijft. Bovendien wordt verwacht dat de uitstoot over 2013 één procent hoger is dan het streefcijfer dat voor 2013 is vastgesteld in de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen. Rond 70 % van de vervoersgerelateerde emissies houden verband met de brandstofuitvoer, onder meer als gevolg van zeer lage accijnzen op brandstoffen. De erkenning van brandstofuitvoer als een belangrijke uitdaging in het tweede nationale klimaatactieplan dat in mei 2013 is goedgekeurd, is een stap vooruit. Niettemin zijn specifiekere langetermijnmaatregelen nodig om dit probleem aan te pakken. Milieubelastingen waren in 2012 goed voor 2,4 % van het bbp, terwijl dat in 2004 nog 3,1 % was. Deze daling hangt met name samen met lagere inkomsten uit energiebelastingen als gevolg van een ontbreken van een indexering van die belastingen. Vervoersbelastingen, exclusief brandstoffen, vertegenwoordigden in 2012 0,2 % van het bbp. De opbrengsten uit belastingen op brandstoffen voor vervoer zijn hoog (2,2 % van het bbp), ondanks het belastingvoordeel voor diesel, met name als gevolg van "benzinepomptoeisme". Milieubelastingen vormen een kleiner aandeel van de totale belastinginkomsten dan gemiddeld, en dus is er ruimte voor verbetering van de inrichting van deze milieubelastingen, met name door verhoging van de belasting op energieproducten voor vervoer.
- (16) In het kader van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse gemaakt van het economische beleid van Luxemburg. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma beoordeeld. Zij heeft niet alleen rekening gehouden met de relevantie ervan voor een duurzaam begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Luxemburg, maar ook met de naleving van de EU-regels en -richtsnoeren, gegeven de noodzaak het gehele economische bestel van de Europese Unie te versterken door op het niveau van de EU input te geven voor toekomstige nationale besluiten. De onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 zijn haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.
- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Luxemburg onderzocht; zijn advies⁹ wordt met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (18) In het kader van het Europees Semester heeft de Commissie ook een analyse gemaakt van het economische beleid van de eurozone als geheel. Op basis van deze analyse heeft de Raad specifieke aanbevelingen gedaan voor de lidstaten die de euro als munteenheid hebben. Luxemburg moet ook zorgen voor de volledige en tijdige uitvoering van deze aanbevelingen,

BEVEELT AAN dat Luxemburg in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. in 2014 een gezonde begrotings situatie te handhaven; de begrotingsstrategie in 2015 aanzienlijk te versterken om ervoor te zorgen dat de middellangetermijndoelstelling wordt bereikt en daarna op dat niveau blijft om de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën te beschermen, met name door rekening te houden met impliciete verplichtingen in verband met de vergrijzing; de budgettaire governance te versterken door de vaststelling te versnellen van een begrotingskader voor de

⁹ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

middellange termijn dat de gehele overheid dekt, en onder meer meerjarenuitgavenplafonds omvat, en door onafhankelijk toezicht op de begrotingsregels op te zetten; de belastinggrondslag verder te verbreden, met name de belasting op verbruik;

2. met het oog op het garanderen van de budgettaire houdbaarheid de leeftijdsgelateerde uitgaven te beperken door de langdurige zorg kosteneffectiever te maken, de pensioenhervorming voort te zetten om de daadwerkelijke pensioenleeftijd te verhogen, onder meer door de vervroegde pensionering te beperken en de pensioengerechtigde leeftijd aan de levensverwachting te koppelen; inspanningen te intensiveren om de participatiegraad van oudere werknemers te verhogen, onder meer door hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren middels een leven lang leren;
3. de goedkeuring van structurele maatregelen te versnellen in overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken, het loonindexeringsstelsel te hervormen zodat de lonen meer gelijke tred houden met de ontwikkeling van de productiviteit, met name op sectorniveau; de diversifiëring van de structuur van de economie voort te zetten, onder meer door het bevorderen van particuliere investeringen in onderzoek en door de samenwerking tussen openbare onderzoeksinstituten en bedrijven verder te ontwikkelen;
4. de inspanningen voort te zetten om de jeugdwerkloosheid voor laaggeschoolde werkzoekenden met een migratieachtergrond te verminderen door middel van een samenhangende strategie, onder meer door de inrichting van en het toezicht op een actief arbeidsmarktbeleid verder te verbeteren, door de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken, en door de financiële prikkels die werken ontmoedigen, te verminderen; met het oog daarop meer vaart te zetten achter de hervorming van het algemeen vormend en beroepsonderwijs en van de beroepsopleiding om de vaardigheden van jongeren beter te laten aansluiten op de vraag naar arbeid;
5. een breed kader te ontwikkelen en concrete maatregelen te nemen om het streefcijfer voor 2020 wat betreft de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te halen, met name door belastingheffing op energieproducten voor vervoer.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad,
De voorzitter*