



Straatsburg, 26.11.2024
COM(2024) 719 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange
termijn van Luxemburg**

AANBEVELING VAN DE RAAD

tot goedkeuring van het nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

- (1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht¹, samen met de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de uitvoering van de procedure bij buitensporige tekorten² en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van de begrotingskaders van de lidstaten³, vormen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader is gericht op het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffende en coherente handhaving van de regels.
- (2) De nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester

¹ Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

² Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>).

³ Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

zijn vastgesteld, en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie aanpakken. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad⁴ worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan daadwerkelijk een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de betrokken lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie gaat aanpakken. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

- (3) Na de indiening van het plan beoordeelt de Commissie of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.
- (4) Op aanbeveling van de Commissie moet de Raad vervolgens een aanbeveling vaststellen waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN LUXEMBURG

- (5) Op 15 oktober 2024 heeft Luxemburg zijn nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond, met het oog op de door Luxemburg aangevoerde redenen, plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

- (6) Luxemburg kwam in aanmerking om technische informatie te ontvangen overeenkomstig artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263, maar heeft daar niet om verzocht. De Commissie heeft Luxemburg op 21 juni 2024 de voornaamste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen verstrekt die zijn gebruikt in het kader voor prognoses van de overheidsschuld op middellange termijn van de Commissie⁵ zoals

⁴ Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

⁵ De belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen zijn in overeenstemming met de methode die is beschreven in de Debt Sustainability Monitor 2023 van de Commissie (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Zij zijn gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie en de verlenging ervan op de middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de kosten van de vergrijzing zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 van de Commissie en de Raad (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

bedoeld in overweging 25 van Verordening (EU) 2024/1263, en heeft deze op 15 oktober 2024 gepubliceerd⁶.

- (7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 zijn Luxemburg en de Commissie in september 2024 een technische dialoog aangegaan. De dialoog was toegespitst op de onderliggende aannamen (met name de potentiële groei en de bbp-deflator), en op de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.
- (8) Luxemburg heeft, volgens de door Luxemburg in zijn plan verstrekte informatie, overeenkomstig artikel 11, lid 3, en artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 regelmatig overleg gepleegd met de sociale partners in het kader van het Europees Semester. Volgens de door Luxemburg in zijn plan verstrekte informatie werd in de meest recente bijeenkomst met de sociale partners, in juli 2024, van gedachten gewisseld over het landverslag 2024 voor Luxemburg, de landspecifieke aanbevelingen van 2024 en de wijzigingen in verband met het nieuwe kader voor economische governance.
- (9) Het plan is op 15 oktober aan het nationale parlement voorgelegd.

Andere verbonden processen

- (10) Luxemburg heeft op 15 oktober zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op [26 november 2024] een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen⁷.
- (11) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen tot Luxemburg gericht⁸.

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN DE BEOORDELING DAARVAN DOOR DE COMMISSIE

- (12) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld:

Achtergrond: macro-economische en begrotingssituatie en vooruitzichten

- (13) De economische activiteit in Luxemburg daalde in 2023 met 1,1 %, ten gevolge van een negatieve bijdrage van de netto-uitvoer aan de groei en door een terugloop in de investeringen. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie groeit de economie in 2024 naar verwachting met 1,2 % ten gevolge van een stijging van de binnenlandse vraag en een positieve bijdrage van de netto-uitvoer. In 2025 zal het reële bbp naar verwachting met 2,3% stijgen, gesteund door een op expansie gericht begrotingsbeleid, dalende rentetarieven — die ten grondslag liggen aan de investeringen — en de verbetering van de economische situatie elders. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting met 2,2 % stijgen, omdat het momentum naar verwachting

⁶ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#luxembourg.

⁷ Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Luxemburg van 26.11.2024 (C(2024) 9059 final).

⁸ Aanbeveling van de Raad over het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Luxemburg, nog niet gepubliceerd.

zal afzwakken als gevolg van een lagere binnenlandse vraag. Gedurende de prognosehorizon (d.w.z. 2024-2026) zal de potentiële bbp-groei in Luxemburg naar verwachting een piek bereiken met een jaarlijkse groei van 2,0 %, als gevolg van een afname van de bevolking in de werkende leeftijd en van het gemiddelde aantal werkuren. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 5,2 % en zal volgens de Commissie in 2024 6,0 %, in 2025 6,0 % en in 2026 5,8 % bedragen. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting stijgen van 3,4 % in 2023 tot 3,9 % in 2024, en zal in 2025 3,0 % en in 2026 2,9 % bedragen.

- (14) Inzake begrotingsontwikkelingen bedroeg het overheidstekort van Luxemburg in 2023 0,7 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het in 2024 naar verwachting dalen tot een tekort van 0,6 % van het bbp en stijgen tot 0,8 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, dalen tot 0,6 % in 2026. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Luxemburg voor 2025 die de regering in oktober aan het nationale parlement heeft voorgelegd. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 25,5 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting stijgen tot 27,5 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 in grote lijnen stabiliseren op 27,6 % van het bbp en uiterlijk eind 2026 op 27,5 % van het bbp. In de begrotingsprognose van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

- (15) Het nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn van Luxemburg bestrijkt de periode 2025-2029 en omvat een begrotingsaanpassing voor vier jaar.
- (16) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie, behalve de tabellen 7c en 7d, die echter niet essentieel zijn voor de beoordeling van het plan van Luxemburg.
- (17) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 1 vermelde netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,9 % over de jaren 2025-2029. Het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad zal naar verwachting aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) leiden tot een structureel primair saldo van 0,4 % van het bbp. In het plan wordt ervan uitgegaan dat de potentiële bbp-groei gestaag zal stijgen van 1,5 % in 2024 tot 2,1 % in 2029. Daarnaast zal het groeipercentage van de bbp-deflator volgens het plan naar verwachting stijgen van 1,7 % in 2024 tot 3,1 % in 2025 en 2026, en daarna een dieptepunt van 1,9 % bereiken in 2027 om vervolgens weer te stijgen tot ongeveer 2,5 % in 2028 en 2029.

Tabel 1: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Luxemburg

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2029	Gemiddelde over de aanpassingsperiode 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	8,0	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7	4,9	4,9
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	8,0	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9	n.b.	n.b.
Potentiële bbp-groei (%)	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	1,9	1,9
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	1,7	3,1	3,1	1,9	2,6	2,5	2,6	2,7

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen van de netto-uitgavenverplichtingen van het plan voor de overheidsschuld

- (18) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk afnemen van 27,5 % van het bbp in 2024 tot 26,0 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) volgens het plan naar verwachting geleidelijk dalen en in 2032 een dieptepunt bereiken van 25,4 % van het bbp, om daarna geleidelijk te gaan stijgen en uiterlijk in 2038 een piek van 26 % van het bbp te bereiken.

Tabel 2: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Luxemburg

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2038
Overheidsschuld (% van het bbp)	25,5	27,5	27,5	27,2	26,7	26,0	25,6	26,0
Overheidssaldo (% van het bbp)	-0,7	-0,6	-0,6	-0,5	-0,3	-0,4	-0,2	-2,1

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Luxemburg.

De overheidsschuld zou volgens het plan dus onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp op middellange termijn blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad derhalve in overeenstemming met de schuldvereisten van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen van de netto-uitgavenverplichtingen van het plan voor het overheidssaldo

- (19) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort dalen van 0,6 % in 2025 tot 0,4 % van het bbp in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Het overheidstekort zou verder in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad derhalve in overeenstemming met de tekortvereisten van artikel 16, lid 2.

Macro-economische aannamen van het plan

- (20) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Luxemburg zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gedaan voor zeven variabelen, namelijk het uitgangspunt (structureel primair saldo in 2024), de potentiële bbp-groei, de groei van de bbp-deflator, stock-flow adjustment, het reële bbp, de nominale impliciete rentevoet en de vermindering van de outputgap. Een zorgvuldige beoordeling van deze verschillen in aannamen is nodig, vooral omdat de gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan gunstiger is dan wat nodig zou zijn om aan de toepasselijke begrotingsregels op basis van de aannamen van de Commissie te voldoen. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.
- In het plan wordt ervan uitgegaan dat het structurele primaire saldo in 2024 een overschot van +1,1 % van het bbp zal laten zien, in vergelijking met een overschot van +0,1 % van het bbp in 2024 op basis van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Luxemburg zijn meegedeeld. Aan de beter dan verwachte uitgangspositie in 2024 liggen recentere begrotingsgegevens ten grondslag, waarbij er in het plan vanuit wordt gegaan dat het overheidssaldo zou uitkomen op een tekort van –0,6 % van het bbp in 2024, in vergelijking tot de aanname van een tekort van –1,7 % van het bbp in 2024 die op 21 juni aan Luxemburg is meegedeeld. Dit is in overeenstemming met de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.
 - In het plan wordt ervan uitgegaan dat de bbp-deflator tijdens de aanpassingsperiode met gemiddeld 2,7 % zal groeien, in vergelijking met de aanname van een gemiddelde groei van 2,5 % die op 21 juni aan Luxemburg is meegedeeld. De in het plan gebruikte prognoses voor de groei van de bbp-deflator zijn opgesteld door het Luxemburgse nationale bureau voor de statistiek (STATEC) en zijn gebaseerd op recentere macro-economische gegevens. De prognoses voor zowel 2025 als 2026 lijken plausibel. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.

De resterende verschillen hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Al met al leiden alle verschillen samen tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die lager is dan het plafond voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven dat op basis van de aannamen van de Commissie nodig zou zijn om te voldoen aan de toepasselijke begrotingsregels. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

- (21) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de toezeggingen voor de netto-uitgaven voornamelijk worden nagekomen door de groei van de uitgaven te beheersen en ervoor te zorgen dat de groei van de inkomsten boven de groei van de uitgaven blijft. De exacte specificatie van de relevante beleidsmaatregelen moet vervolgens worden bevestigd of aangepast en gekwantificeerd in de jaarlijkse begrotingen. Tegelijkertijd bestaan er risico's voor de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan, die voortvloeien uit het feit dat de informatie over de specifieke maatregelen die ten grondslag liggen aan de begrotingsstrategie in het plan niet volledig in detail worden beschreven. Bovendien staat in het ontwerpbegrotingsplan voor 2025 dat de groei van de netto-uitgaven naar verwachting zal vertragen in verband met de daling van de prijsdruk, die een belangrijke factor is bij het bepalen van de groei van de uitgaven in Luxemburg, gezien het mechanisme van automatische indexering aan de inflatie dat van toepassing is op een groot deel van de overheidsuitgaven⁹.

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die inspelen op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en die de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie aanpakken

- (22) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de landspecifieke aanbevelingen, en om de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU aan te pakken. Het plan bevat bijna negentig hervormingen en investeringen, waarvan er tien financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en er enkele worden aangevuld door fondsen van het cohesiebeleid.
- (23) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan verschillende maatregelen zoals investeringen in hernieuwbare energie (aanbevolen in 2022, 2023 en 2024), bevordering van de toepassing van fotovoltaïsche panelen, en de steun van de regering voor de beginselen van de circulaire economie. In het plan wordt de steun van de autoriteiten voor het geactualiseerde nationale energie- en klimaatplan bevestigd. In het plan wordt erkend dat het vervoer de grootste bijdrage levert aan de uitstoot van broeikasgassen in Luxemburg en wordt bovendien de nadruk gelegd op het koolstofvrij maken van het vervoer (aanbevolen in 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024) door middel van elektrificatie, het gebruik van hernieuwbare energie en een betere infrastructuur voor het openbaar vervoer, met inbegrip van investeringen in de spoorwegen, trambanen en busnetwerken. Deze initiatieven zijn rechtstreeks gericht op de doelstellingen van klimaattransitie en energiezekerheid. De maatregelen zijn gericht op meer investeringen in groene technologieën en duurzame energie-infrastructuur die cruciaal zijn voor Luxemburg om zijn nationale en door de EU vastgestelde doelstellingen te halen.
- (24) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan maatregelen om de problemen in verband met de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen aan te pakken, die nog worden verergerd door de snelle bevolkingsgroei

⁹ Zie het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Luxemburg van 26.11.2024 (C(2024) 9059 final).

als gevolg van de sterke dynamiek van de arbeidsmarkt. Specifieke maatregelen zijn onder meer het vergroten van het woningaanbod (aanbevolen in 2019, 2020, 2023 en 2024) door vereenvoudigde planologische procedures en de lopende werkzaamheden voor de hervorming van de onroerendgoedbelasting, waarbij wordt overgeschakeld van een op transacties gebaseerde naar een terugkerende onroerendgoedbelasting en waarbij een nieuwe belasting op ongebruikte bouwgrond wordt ingevoerd. Daarnaast wordt met de maatregelen gelijkheid in het onderwijssysteem bevorderd met de nadruk op meertalig en inclusief onderwijs waarmee gelijke kansen voor alle leerlingen worden geboden, en waarmee de aanbevelingen van 2022, 2023 en 2024 om het effect van ongelijkheden op de prestaties van leerlingen te verminderen, worden aangepakt. De maatregelen omvatten voortdurende investeringen in onderwijsresearch, innovatieve leeromgevingen en een versterkt ondersteuningssysteem voor inclusief onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan via de nieuwe wet voor nieuw aangekomen leerlingen, die tot doel heeft nieuwe leerlingen en hun gezinnen een soepele overgang te bieden, en door de invoering van een nieuwe benadering van wiskundeonderwijs in een meertalige context. In het plan worden de resterende mededingingsbelemmeringen in de gereguleerde zakelijke dienstverlening echter niet aangepakt (aanbevolen in 2019). Ook wordt niet op passende wijze ingegaan op de kenmerken van het belastingstelsel die agressieve fiscale planning in de hand werken, afgezien van de internationaal overeengekomen consensus over minimumdrempels, zoals aanbevolen in 2019, 2020, 2022, 2023 en 2024. Het plan bevat één maatregel om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen door betere kansen op de arbeidsmarkt (aanbevolen in 2019). Initiatieven zoals de voortdurende bij- en omscholing van de beroepsbevolking en de uitbreiding van het aanbod aan beroepsopleidingen (aanbevolen in 2019, 2023 en 2024) kunnen een positieve bijdrage leveren. In het plan wordt echter niet op passende wijze ingegaan op de negatieve effecten van vervroegde-uittrekingsregelingen en de financiële prikkels om de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten (aanbevolen in 2019, 2022, 2023 en 2024), die een uitdaging blijven vormen voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel op de lange termijn.

- (25) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, omvat het plan aanzienlijke investeringen in energie-infrastructuur, waaronder de ontwikkeling van nieuwe elektriciteitsnetcapaciteit zoals een nieuwe 380 kV koppellijn tussen Duitsland en Luxemburg en de bevordering van waterstofinfrastructuur. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd via het Europees economisch samenwerkingsverband “Grande Région Hydrogen”, met een project voor de aanleg van een 100 km lang waterstofpijpleidingsnet op basis van een 70 km lange aardgastransportinfrastructuur. Dit distributienetwerk zal naar verwachting uiterlijk in 2027 operationeel zijn. Deze maatregelen zijn in overeenstemming met de aanbevelingen in 2022, 2023 en 2024 om de veerkracht van de energievoorziening te waarborgen en tegelijkertijd bij te dragen aan het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. De investeringen zijn van essentieel belang om de economische en demografische veranderingen in Luxemburg en de brede elektrificatie van verschillende sectoren te ondersteunen.
- (26) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens betreft, wordt in het plan de nadruk gelegd op de transformatie van het Luxemburgse leger om beter te kunnen reageren op de huidige geopolitieke uitdagingen, met inbegrip van de ontwikkeling van militaire vermogens in de luchtvaart, het cyberdomein en de ruimtevaart. Bovendien wordt prioriteit gegeven aan de vorming van een Belgisch-Luxemburgs

binationaal bataljon voor gevechtserkenning en op maatschappelijke veerkracht gerichte projecten.

- (27) Daarnaast bevat het plan andere beleidsmaatregelen die verder gaan dan de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU, waaronder maatregelen ter ondersteuning van beleid op het gebied van geavanceerd onderzoek, ontwikkeling en innovatie (aanbevolen in 2019, 2020 en 2024) door de oprichting van een wetenschaps- en technologiepark, hernieuwing van steunregelingen voor O&O en innovatie, en bevordering van publiek-private samenwerking. Deze initiatieven zijn gericht op het verbeteren van het concurrentievermogen en de productiviteit van Luxemburg door zich te richten op opkomende technologieën en initiatieven voor de digitalisering van kmo's, wat bijdraagt aan een rechtvaardige groene en een digitale transitie. Het plan bevat echter geen maatregelen om de landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot de handhaving van het antiwitwaskader aan te pakken (aanbevolen in 2020).
- (28) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Luxemburg. De regering heeft ervoor gezorgd dat de genoemde initiatieven de lopende inspanningen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan ondersteunen, met name op het gebied van de groene en digitale transitie en van sociale cohesie.
- (29) Het plan heeft tot doel te voorzien in de behoeften aan overheidsinvesteringen van Luxemburg in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Voor de groene transitie worden in het plan investeringen in infrastructuur voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntiemaatregelen genoemd. Met betrekking tot de sociale en economische veerkracht wordt gewezen op de noodzaak van voortdurende investeringen in onderwijs, maatregelen inzake sociale cohesie en een groter woningaanbod. De behoeften op het gebied van energiezekerheid zijn gericht op het verbeteren van het energienet en de waterstofinfrastructuur. Wat de defensievermogens betreft, wordt in het verslag de noodzaak van hogere militaire uitgaven onderstreept en wordt voorzien in een verhoging van het defensiebudget om uiterlijk in 2030 een defensie-inspanning van 2 % van het bni te bereiken, in overeenstemming met de NAVO-verbintenissen.

Conclusie van de beoordeling door de Commissie

- (30) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Luxemburg aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE

- (31) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Luxemburg worden aanbevolen.

BEVEELT AAN dat Luxemburg

- (1) Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

Voorts verzoekt de Raad Luxemburg te zorgen voor hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen, en voor de aanpak van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie.

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

LUXEMBURG

Jaren		2025	2026	2027	2028	2029
Groeipercentages (%)	Jaarlijks	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7
	Cumulatief	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9

*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023.

Gedaan te Straatsburg,

Voor de Raad
De voorzitter