



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 31.8.2012
COM(2012) 476 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
om undtagelsesklausulen (artikel 10 i bilag XI til vedtægten)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om undtagelsesklausulen (artikel 10 i bilag XI til vedtægten)

RESUMÉ

Kommissionen fremlægger i denne rapport den tredje vurdering (siden 2011) af betingelserne for undtagelsesklausulens anvendelse. Kommissionen foretager en gennemgang af principperne bag metoden og den juridiske udlægning af undtagelsesklausulen på grundlag af Domstolens afgørelse i sag C-40/10. Herefter vurderer Kommissionen den økonomiske og sociale situation i EU i perioden fra den 1. juli 2011 til medio maj 2012, hvor forårets prognose for den økonomiske situation i EU blev udarbejdet.

Domstolen understregede i sin dom af 24. november 2010 i sag C-40/10, at undtagelsesklausulen giver mulighed for at tage hensyn til konsekvenserne af en forringelse af den økonomiske og sociale situation, der både er alvorlig og indtræder pludseligt, og tjenestemændenes vederlag således ikke ville blive tilpasset tilstrækkeligt hurtigt under anvendelse af den "normale" metode. Domstolen præciserede, at proceduren i artikel 10 i bilag XI til vedtægten er den eneste mulighed for at tage hensyn til en økonomisk krise inden for rammerne af tilpasningen af vederlag og følgelig undlade at anvende de kriterier, der er fastsat i bilagets artikel 3, stk. 2.

Gennem parallelitetsprincippet afspejler metoden præcist den socioøkonomiske situation i EU, som den kommer til udtryk i medlemsstaternes beslutninger om de nationale tjenestemænds løn. Lovgiveren udvalgte i sin tid nøje de kriterier, der skulle lægges til grund for tilpasningen af vederlag og pensioner. Kriterierne kan anvendes i økonomiske opgangstider såvel som nedgangstider.

Undtagelsesklausulen er ikke møntet på økonomiske konjunktursvingninger og skal derfor kun anvendes ved ekstraordinære omstændigheder i EU, og kun såfremt der ikke tages højde for disse gennem metoden. Den skal ikke anvendes, hver gang konjunkturudviklingen i EU er nedadgående.

Kommissionen har anvendt 15 indikatorer i vurderingen af, om det er nødvendigt at anvende undtagelsesklausulen i 2012. Ifølge GD ECFIN's seneste prognoser forventes EU-økonomien at stagnere i 2012 (BNP-vækst på 0,1 %, hvorefter den økonomiske vækst vil stige i 2013 (BNP-vækst på 1,3 %). I den samlede økonomi forventes lønningerne at stige med 2,1 % i 2012 og 2013. Såvel offentligt ansatte som EU's personale forventes at miste købekraft i 2012. Indtil udgangen af maj havde ingen af medlemsstaterne kalkuleret med faldende løn i andet halvår af 2012. Kommissionen har desuden efterkommet Rådets anmodning om at tage højde for antallet af medlemsstater, der er omfattet af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud, og den har vurderet forbindelsen mellem denne indikator og offentlige underskud og statsgæld.

I rapporten konkluderes det, at der ikke har været nogen alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i EU, som ikke vil komme til

udtryk gennem den normale anvendelse af metoden i referenceperioden 1. juli 2011- medio maj 2012, og at det derfor ikke er nødvendigt at fremlægge forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

Kommissionen erindrer om, at den som svar på de generelt vanskelige økonomiske forhold allerede har fremlagt et udkast til forslag for Europa-Parlamentet og Rådet, som ville medføre store besparelser i de kommende år og væsentligt større besparelser på lang sigt. Forslaget indeholder en ny og revideret metode og ændringer til ordningen for undtagelsesklausulen.

1. INDLEDNING

I marts 2012 rettede Rådet følgende anmodning til Kommissionen¹:

"RÅDET

ERINDRER OM, at fortolkningen af undtagelsesklausulen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten vedrørende tilpasningen af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte med virkning fra den 1. juli 2011 for øjeblikket er genstand for en sag ved Domstolen.

NOTERER SIG, at den økonomiske og sociale situation i EU fortsat giver anledning til bekymring.

ANMODER derfor Kommissionen om i overensstemmelse med artikel 241 i TEUF at følge udviklingen af den økonomiske og sociale situation nøje og forelægge en rapport på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, der vurderer, om der i lyset af objektive oplysninger fra Kommissionen, er tale om en kraftig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i EU og i givet fald fremsætte passende forslag i så god tid, at Europa-Parlamentet og Rådet kan behandle og vedtage dem inden udgangen af 2012.

ANMODER Kommissionen om ud over de oplysninger, som indgik i rapporten fra 2011, at tage bl.a. antallet af medlemsstater, der er omfattet af en igangværende procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, i betragtning."

I medfør af artikel 241 i TEUF kan Rådet, der træffer afgørelse med simpelt flertal, anmode Kommissionen om at foretage sådanne undersøgelser, som det anser for hensigtsmæssige for at virkeliggøre de fælles mål, og om at forelægge Rådet dertil egnede forslag. Hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag, giver den Rådet en begrundelse herfor.

Rapporten opfylder Rådets anmodning, og den er i overensstemmelse med artikel 241 i TEUF. Herudover forpligtede Kommissionen sig i 2011 til endnu en gang at undersøge muligheden for at anvende undtagelsesklausulen i 2012. Det er den tredje vurdering af betingelserne for undtagelsesklausulens anvendelse. De to forrige blev fremlagt den 13. juli 2011 (KOM (2011) 440) og den 13. december 2011 (KOM (2011) 829).

¹ Rådets dokument 7421/12 af 12. marts 2012.

Denne vurdering dækker perioden fra ikrafttrædelsesdatoen for den seneste årlige tilpasning af vederlag og pensioner (1. juli 2011) og det tidspunkt, hvor de seneste data blev gjort tilgængelige for udarbejdelsen af denne rapport (medio maj 2012). Herudover indeholder den et overblik over den økonomiske og sociale situation i 2012 og 2013 baseret på prognoser. Rådet bad i sin anmodning specielt Kommissionen om at tage hensyn til antallet af medlemsstater omfattet af en procedure vedrørende uforholdsmæssigt store underskud. Kommissionen behandler denne særlige anmodning i lyset af den generelle vurdering af de offentlige finanser.

2. RETSGRUNDLAG

Det hedder i artikel 65 i vedtægten: "(...) Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne. Denne undersøgelse sker i september på grundlag af en fælles rapport fra Kommissionen, baseret på et fælles indeks, der skal gengive situationen i hvert af Fællesskabernes lande den 1. juli, udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer".

Rådet undersøger samtidig, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik. Der skal særligt tages hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse.

Gennemførelsesbestemmelserne til artikel 64 og 65 er i henhold til vedtægtens artikel 65a anført i bilag XI til vedtægten.

I artikel 3, stk. 1 og 2, i bilag XI til vedtægten er fastsat følgende:

1. Med virkning fra den 1. juli og i overensstemmelse med vedtægtens artikel 65, stk. 3, træffer Rådet, efter forslag fra Kommissionen inden hvert års udgang, afgørelse om tilpasning af vederlag og pensioner på grundlag af de i afsnit 1 i dette bilag omhandlede elementer.

2. Tilpasningens størrelse er lig med produktet af den specifikke indikator og det internationale indeks for Bruxelles. Tilpasningen fastsættes i nettotal og udtrykkes ved samme procentsats for alle.

I artikel 10 i bilag XI til vedtægten (undtagelsesklausulen) er fastsat følgende:

Såfremt der på grundlag af objektive oplysninger, der forelægges af Kommissionen, konstateres en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Fællesskabet, forelægger Kommissionen efter høring af de øvrige institutioner i henhold til vedtægtens bestemmelser passende forslag for Rådet, der træffer afgørelse efter proceduren i EF-traktatens artikel 336.

Forholdet mellem artikel 3 i bilag XI og undtagelsesklausulen blev analyseret i Domstolens dom i sag C-40/10 Kommissionen mod Rådet. Domstolen påpegede, at undtagelsesklausulen "(...) gør det muligt i en ekstraordinær situation i enkeltstående tilfælde at fravige den metode, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, uden samtidig at ændre eller ophæve den for de efterfølgende år" (præmis 74, vores understregning).

Desuden forklarede Domstolen, at "(...) som Kommissionen har anført i sin rapport af 27. juni 1994 om anvendeligheden af undtagelsesklausulen (SEK(94) 1027 endelig, punkt II.3, s. 5 og 6), giver denne klausul endelig adgang til at tage hensyn til konsekvenserne af en forringelse af den økonomiske og sociale situation, der både er alvorlig og indtræder pludseligt, når tjenestemændenes vederlag ikke ville blive tilpasset tilstrækkeligt hurtigt under anvendelse af den "normale" metode" (præmis 75, vores understregning).

Domstolen gjorde det klart, at: "(...) proceduren i artikel 10 i bilag XI til vedtægten [udgør] den eneste mulighed for at tage hensyn til en økonomisk krise inden for rammerne af tilpasningen af vederlag og følgelig for at undlade at anvende de kriterier, der er fastsat i bilagets artikel 3, stk. 2" (præmis 77, vores understregning).

Denne konklusion kan ikke omstødes af den omstændighed, at anvendelsen af artikel 10 i bilag XI til vedtægten forudsætter et forslag fra Kommissionen. Det fremgår bl.a. af artikel 17, stk. 2, TEU, at den er i overensstemmelse med den institutionelle balance, der er fastsat i traktaterne, hvorefter Kommissionen principielt er tillagt enekompetence til at fremsætte forslag til lovgivningsmæssige retsakter" (præmis 78).

3. METODENS MÅLSÆTNINGER OG GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

Kommissionen finder det oplagt at gennemgå de målsætninger og principper, der ligger til grund for metoden for tilpasninger af vederlag og pensioner.

Det bør bemærkes, at undtagelsesklausulens rækkevidde og anvendelse for øjeblikket prøves i sag C-66/12, som er anlagt ved Domstolen.

Bestemmelserne i den gældende tilpasningsmetode for vederlag og pensioner finder anvendelse fra 1. juli 2004 til 31. december 2012 og er fastsat i artikel 64, 65 og 65a i vedtægten og i bilag XI til vedtægten.

Metodens hovedformål er:

- automatisk tilpasning af vederlaget for at undgå, at arbejdet i samtlige EU-institutioner og -agenturer forstyrres af årlige forhandlinger og mulige strejker
- gennemsigtige, effektive og forholdsvis enkle bestemmelser om tilpasning af vederlaget til EU-institutionernes tjenestemænd og øvrige ansatte baseret på de politiske beslutninger, som medlemsstaterne træffer vedrørende deres egne tjenestemænd.

Følgende principper er fastsat, for at metoden kan fungere ordentligt:

- tjenestemændene skal have samme købekraft uanset tjenestested
- der skal være parallelitet med de nationale tjenestemænd med hensyn til købekraftsudviklingen.

Der bør ses nærmere på følgende to aspekter af metoden:

- parallelitetsprincippet
- tidsforskydningen.

3.1. Parallelitetsprincippet

I overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i bilag XI angiver den (samlede) specifikke indikator den gennemsnitlige ændring i realindkomsten for tjenestemænd i medlemsstaternes centraladministration, dvs. der tages hensyn til inflationen i det land, hvor de har tjenestested. Derefter beregnes inflationen i forbrugerpriserne i Bruxelles ved hjælp af det internationale indeks for Bruxelles, som er det sted, hvor flest EU-tjenestemænd gør tjeneste. Endelig beregnes den nominelle årlige tilpasning af EU-tjenestemændenes grundvederlag, som kan være både positiv eller negativ, ved at multiplicere det internationale indeks for Bruxelles med den samlede specifikke indikator.

Ændringen i EU-tjenestemændenes købekraft afhænger således udelukkende af den samlede specifikke indikator, som sikrer, at købekraftsudviklingen er den samme som for nationale tjenestemænd. Det er det såkaldte parallelitetsprincip.

3.2. Den indbyggede tidsforskydning i metoden

I overensstemmelse med artikel 1, stk. 2 og 4, i bilag XI til vedtægten tager det internationale indeks for Bruxelles højde for ændringen i forbrugerpriserne mellem juni i det foregående år og juni i indeværende år. Eurostat beregner specifikke indikatorer, der afspejler realindkomststudviklingen for tjenestemænd i centraladministrationerne i de lande, der indgår i modellen, mellem 1. juli i det foregående år og 1. juli i indeværende år. I henhold til artikel 3, stk. 1, i bilag XI til vedtægten skal Rådet hvert år inden årets udgang på baggrund af et forslag fra Kommissionen træffe afgørelse om tilpasning af vederlag og pensioner med virkning fra 1. juli. Den årlige tilpasning anvendes således med højst et års forsinkelse. Hertil kommer dog en forsinkelse på op til seks måneder frem til vedtagelsen af forordningen om tilpasningen af vederlaget, som skal være vedtaget inden den 31. december med tilbagevirkende kraft.

Det var lovgivers opfattelse, at metoden kunne fungere trods denne tidsforskydning, og at EU-tjenestemændene og andre ansatte ville være i stand til at tåle den årlige inflationsvirkning. Det er derfor, at der i artikel 65 kun er fastsat én årlig frist for tilpasningen af vederlag. Artikel 4-8 i bilag XI til vedtægten rummer dog mulighed for en mellemliggende tilpasning af vederlagene, hvis der mellem juni og december er sket en væsentlig ændring i leveomkostningerne.

4. UNDTAGELSESKLAUSULEN

Lovgiver vedtog en undtagelsesklausul som en integreret del af metoden. I klausulen stilles der krav om, at en række udløsende faktorer skal være opfyldt, inden der kan træffes foranstaltninger i medfør af klausulen:

- forværringen skal være både alvorlig og pludselig, den skal påvirke den økonomiske og sociale situation på EU-niveau, og den skal konstateres på grundlag af objektive oplysninger fremlagt af Kommissionen

- forværringen skal være så alvorlig, at metoden ikke formår at tage ordentligt højde for den på grund af dens ganske særlige karakter med hensyn til tidspunkt og omfang.

I undtagelsesklausulen er det fastsat, at hvis objektive grunde taler for, at klausulen skal bringes i anvendelse, er Kommissionen forpligtet til at forelægge passende forslag for Europa-Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse efter artikel 336 i TEUF. Domstolen påpegede i sag C-40/10, at undtagelsesklausulen "(...) *gør det muligt i en ekstraordinær situation i enkeltstående tilfælde at fravige den metode, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, uden samtidig at ændre eller ophæve den for de efterfølgende år.*" Desuden har artikel 10 i bilag XI til vedtægten ifølge sin ordlyd til formål "*at gøre det muligt for institutionerne at reagere over for pludselige begivenheder, der i højere grad nødvendiggør en enkeltstående reaktion end en fuldstændig ændring af den "normale" metode for tilpasning af vederlagene.*"

4.1. **Betingelser for at bringe undtagelsesklausulen i anvendelse**

Det er vigtigt at følge undtagelsesklausulens ordlyd nøje, idet forudsætningen for at bringe undtagelsesklausulen i anvendelse er, at samtlige betingelser, der er fastsat i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, er opfyldt.

"*Forværring*" angiver en forringelse af den økonomiske og sociale situation. Hvorvidt der er indtrådt en "*alvorlig*" forværring af den økonomiske og sociale situation, afhænger af både omfang og varighed af de økonomiske og sociale virkninger, der kan konstateres. Hvorvidt der er indtrådt en "*pludselig*" forværring af den økonomiske og sociale situation afhænger af hastigheden og forudsigeligheden af de økonomiske og sociale virkninger. I denne sammenhæng er det særligt vigtigt at skelne mellem de normale udsving i de økonomiske konjunkturer og dem, der skyldes ydre begivenheder.

Lovgiver gav Kommissionen beføjelse til at indsamle de objektive data, der lægges til grund for Kommissionens vurdering af, om betingelserne for at anvende undtagelsesklausulen er til stede. Ifølge Kommissionen bør denne vurdering foretages på grundlag af en vifte af objektive indikatorer, der dækker såvel det økonomiske som det sociale område. Indikatorerne bør overholde følgende relevante og almindeligt anerkendte principper²:

- en indikator bør opfange problemets kerne og give en entydig og anerkendt normativ fortolkning
- en indikator bør være robust og statistisk anerkendt
- en indikator bør overholde krav om realtid og kunne revideres

² De fleste er principper, som der er opnået enighed om i den åbne koordineringsmetode for social integration og social beskyttelse. Medlemsstaterne anvender koordineringsmetoden til at formulere, gennemføre og evaluere deres socialpolitik og udvikle det gensidige samarbejde. Koordineringsmetoden er et styringsredskab, der bygger på fælles mål og indikatorer, og den supplerer socialpolitikens lovgivningsmæssige og økonomiske instrumenter. Den er en del af gennemførelsen af koordineringen af socialpolitikkerne, særlig i sammenhæng med Lissabonstrategien (og nu Europa 2020).

- indikatorerne bør fokusere på EU samlet set og ikke på de enkelte medlemsstater
- der bør være indbyrdes overensstemmelse mellem indikatorerne
- indikatorerne bør være så gennemskuelige og tilgængelige for EU-borgerne som muligt
- eksisterende indikatorer bør anvendes i videst muligt omfang.

Ud fra disse principper kan følgende 15 indikatorer anvendes:

- økonomisk aktivitet: vækst i BNP, indenlandsk efterspørgsel, lagerbeholdninger, nettoeksport, privatforbrug, offentligt forbrug, samlede investeringer og inflation i EU (harmoniseret forbrugerprisindeks).
- offentlige finanser: offentlig saldo og offentlig gæld i EU; arbejdsmarkedet: samlet beskæftigelse, ledighedsprocent samt aflønning af arbejdstagere i EU
- indikatorer for det økonomiske klima: indikator for det økonomiske klima og beskæftigelsesforventninger i EU.

Med henblik på at vurdere, om de kriterier, der er fastsat i undtagelsesklausulen, er opfyldt i den aktuelle situation, analyseres den økonomiske og sociale situation i perioden mellem juli 2011 og medio maj 2012 (for så vidt relevante data eller prognoser foreligger), eftersom den årlige tilpasning for 2011 allerede dækker perioden frem til 1. juli 2011, jf. definitionen af en "pludselig" forværring som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Hvor det er relevant, tages der dog udgangspunkt i en længere periode.

4.2. Fastholdelse af parallelitetsprincippet

Gennem parallelitetsprincippet afspejler metoden præcist den socioøkonomiske situation i EU, som den kommer til udtryk i medlemsstaternes beslutninger om de nationale tjenestemænds løn. Lovgiveren udvalgte i sin tid nøje de kriterier, der skulle lægges til grund for tilpasningen af vederlag og pensioner. Kriterierne kan anvendes i økonomiske opgangstider såvel som nedgangstider.

Metoden for tilpasning af vederlag og pensioner har været i kraft i næsten 40 år. I denne lange periode har økonomien i EU været præget af både perioder med hurtig vækst og perioder med økonomisk nedgang.

Princippet om parallelitet med de nationale tjenestemænd med hensyn til købekraft, som har været en del af vedtægten siden 1962, skal fastholdes også i perioder med økonomisk nedgang i EU. Det er fuldt ud i overensstemmelse med artikel 65, der fastsætter, at der ved den årlige undersøgelse særlig skal tages hensyn til eventuelle forhøjelser af lønningerne i det offentlige.

Hvis der indtræffer en pludselig og alvorlig forværring, som metoden ikke formår at tage ordentligt højde for på grund af dens ganske særlige karakter med hensyn til tidspunkt eller omfang, bør undtagelsesklausulen anvendes.

En afvigende fortolkning vil føre til usammenhængende resultater. På trods af metodens evne til at opfange den økonomiske og sociale udvikling i EU rigtigt gennem dens indvirkning på de nationale tjenestemænds vederlag, ville lovgiver være nødt til at vedtage særlige foranstaltninger i forbindelse med den årlige tilpasning af EU-tjenestemændenes vederlag og pensioner. En sådan fortolkning ville ikke være i overensstemmelse med EU's økonomiske og sociale politik som omhandlet i vedtægtens artikel 65.

Det samme gælder den tidsforskydning, som er indbygget i metoden. Referenceperioden medfører pr. definition en tidsforskydning på højst et år i tilpasningen af vederlagene (i praksis er forskydningen dog ofte mindre). Selv om lovgiver var af den opfattelse, at metoden skulle indeholde en tidsforskydning, gør undtagelsesklausulen det dog muligt at nedbringe den, såfremt medlemsstaterne træffer vidtgående foranstaltninger vedrørende tilpasning af de nationale tjenestemænds vederlag, som også skal finde anvendelse på vederlagene for EU's tjenestemænd uden at afvente den følgende årlige tilpasning.

Derfor skal de nødvendige forslag udformes, så de afspejler den særlige udvikling, som metoden ikke har været i stand til at opfange tilfredsstillende. Forslagene bør ligge inden for de gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat i bilag XI til vedtægten. Der er ikke nogen objektiv grund til at anvende andre kriterier end ændringer i de nationale tjenestemænds købekraft, eftersom det vil udhule virkningerne af metoden og pålægge EU's ansatte yderligere foranstaltninger, som ikke pålægges medlemsstaternes offentligt ansatte.

Endelig er undtagelsesklausulen ikke møntet på økonomiske konjunktursvingninger. Som forklaret oven for udvalgte lovgiver nøje de økonomiske og sociale kriterier, der skal indgå i tilpasninger af vederlag og pensioner. Kriterierne kan anvendes i økonomiske opgangstider såvel som nedgangstider. Metoden kan anvendes, både når lønningerne i medlemsstaterne stiger og falder, og stigninger eller fald i de nationale tjenestemænds købekraft slår direkte igennem i EU-tjenestemændenes vederlag og pensioner. Heraf følger, at undtagelsesklausulen skal anvendes, når omstændighederne i EU er ekstreme, og udelukkende hvis metoden ikke er i stand til at tage højde for dem. Den skal ikke anvendes, hver gang konjunkturudviklingen i EU er nedadgående.

5. DEN ØKONOMISKE OG SOCIALE SITUATION I EU

5.1. Den foregående periode

5.1.1. Årlig tilpasning for 2011

I perioden juli 2010-juli 2011 vedtog fem ud af de otte medlemsstater, der anvendes som referencelande, nominelle stigninger i vederlagene (se tabel 1). I gennemsnit var der tale om en stigning på 1,1 % i de nominelle lønninger. På grund af inflationen (2,9 %) medførte dette en nedgang i de nationale tjenestemænds købekraft (-1,8 %). Dette tab af købekraft skulle automatisk overføres til EU-tjenestemændenes vederlag, og sammen med høj inflation i Bruxelles målt efter det internationale indeks for Bruxelles (3,6 %) var resultatet en nominal stigning på 1,7 % i vederlagene til EU-personalet (se tabel 2).

Rådet besluttede imidlertid ikke at vedtage Kommissionens forslag vedrørende den årlige tilpasning for 2011 og brød dermed med princippet om parallelitet, som er nedfældet i personalevedtægten. Dette medførte, at forringelsen af EU-tjenestemændenes købekraft (-3,6 %) var større end for de nationale tjenestemænd (-1,8 %).

Tabel 1: Ændring i nettoløn juli 2010-juli 2011, repræsentativt eksempel (%)

	BE	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	EU8
Nominal ændring	3,6	1,3	-0,6	2,0	-0,2	-0,8	2,0	1,3	1,1
Inflation (HICP)	3,4	2,4	3,0	2,3	3,0	3,8	2,5	4,2	2,9
Ændring i realløn	0,2	-1,1	-3,5	-0,3	-3,1	-4,4	-0,5	-2,8	-1,8

Kilde: Eurostat

Tabel 2: Årlig tilpasning i 2011 (%)

	EU-tjenestemænd
Årlig tilpasning (nominal ændring)	1,7
BII (inflation i Bxl)	3,6
Specifik indikator (ændring i realløn)	-1,8
Årlig tilpasning (Rådets afgørelse)	0
Ændring i købekraft	-3,6

Kilde: Eurostat

5.1.2. Afvigelse fra princippet om parallelitet

Med henblik på at anvende det parallellitetsprincip, som er fastlagt i metoden for tilpasning af EU-tjenestemænds løn, overvåges udviklingen i de nationale tjenestemænds lønninger, og den gennemsnitlige ændring af disse lønningers købekraft er afgørende for fastlæggelsen af udviklingen i EU-tjenestemændenes købekraft. Den årlige tilpasning, der beregnes ud fra en givet tolv månedersperiode, indgår dog først i tilpasningen af EU-tjenestemændenes lønninger det følgende år. Derfor følger EU-tjenestemænds købekraft købekraften for tjenestemændene i de medlemsstater, som udgør referencelandene, med en systematisk indbygget tidsforskydning.

Som Kommissionen allerede påpegede i 2008³, er parallellitetsprincippet imidlertid delvis svækket af to grunde, hvilket er potentielt til skade for EU-tjenestemændene. Skønt deres lønninger berøres af ændringer i nationale socialsikringsbidrag gennem den specifikke indikator, tilpasses de socialsikringsbidrag, som EU-tjenestemænd indbetaler, fra tid til anden uafhængigt heraf. Det særlige lønfradrag er yderligere et beløb, der fratrækkes EU-tjenestemændenes vederlag, og endnu en dobbeltvirkende faktor. En meningsfuld sammenligning mellem nationale tjenestemænds og EU-tjenestemænds købekraft forudsætter, at der tages højde for sådanne forhold (se figur 3 og 4).

³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vedtægtens bilag XI, KOM(2008) 443 endelig af 10.7.2008.

Tabel 3: Årlig ændring i % af købekraften for nationale tjenestemænd og EU-tjenestemænd, inkl. den kombinerede virkning af stigningerne i pensionsbidrag og særligt bidrag

År	Nationale tjenestemænds købekraft - årlig ændring i %	Pensionsbidrag og særligt bidrag - årlig ændring i %	EU-tjenestemænds købekraft - årlig ændring i %
2004	-1,2	0,3	↘
2005	0,0	0,5	-1,5
2006	0,2	0,2	-0,5
2007	0,0	0,2	0,0
2008	-1,3	0,5	-0,2
2009	2,7	0,4	-1,8
2010	-2,2	0,3	2,3
2011	-1,8	0,0	-2,5
2012	-	-	-3,6

Bemærkning: i tallene for 2011 og 2012 er medregnet Rådets beslutninger om ikke at vedtage Kommissionens 2011-forslag om den årlige tilpasning og om tilpasning af pensionsbidragssatsen. Som følge af disse beslutninger taber EU-tjenestemændene 3,6% af deres købekraft i 2012.

Kilde: Eurostat

Tabel 4: Udvikling i købekraften for nationale tjenestemænd og EU-tjenestemænd, inkl. den kombinerede virkning af stigningerne i pensionsbidrag og særligt bidrag

År	Udvikling i nationale tjenestemænds købekraft (2003=100)	Kumulativ virkning af stigningerne i pensionsbidrag og særligt bidrag (2003=100)	Udvikling i EU-tjenestemænds købekraft (2004=100)
2003	100,0	100,0	↘
2004	98,8	100,3	100,0
2005	98,8	100,8	98,5
2006	99,0	101,0	98,0
2007	99,0	101,2	98,0
2008	97,7	101,7	97,8
2009	100,3	102,1	96,1
2010	98,1	102,4	98,3
2011	96,4	102,4	95,8
2012	-	-	92,4

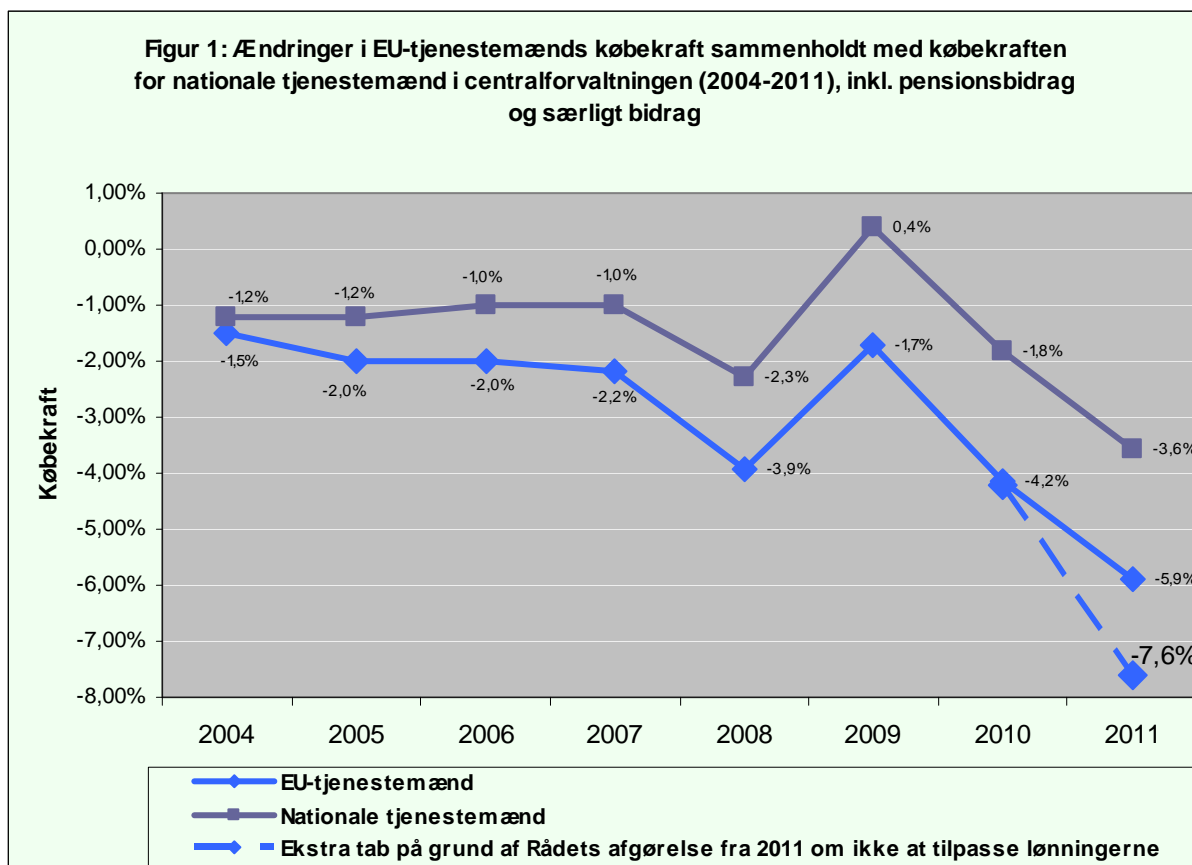
Bemærkning: i tallene for 2011 og 2012 er medregnet Rådets beslutninger om ikke at vedtage Kommissionens 2011-forslag om den årlige tilpasning og om tilpasning af pensionsbidragssatsen. Som følge af disse beslutninger taber EU-tjenestemændene 3,6% af deres købekraft i 2012.

Kilde: Eurostat

Som en konsekvens heraf faldt de nationale tjenestemænds kumulative købekraft⁴ med 3,6 % i den otteårige periode mellem 2003 og 2011, hvorimod EU-tjenestemændenes købekraft faldt med 4,2 % i den tilsvarende syvårige periode mellem 2004 og 2011 - og Rådets afgørelse fra december 2011 om ikke at anvende metoden førte til et endnu større fald i EU-tjenestemændenes købekraft, dvs. et samlet fald på 7,6 % i perioden mellem 2004 og 2012 (se figur 1).

⁴

Beregnes som de kumulerede årlige ændringer i købekraft 2004-2011.



Parallellitetsprincippet bør fastholdes under de økonomiske konjunkturføløb. Heri ligger den antagelse, at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger i forhold til deres nationale tjenestemænd, hvilket igen har direkte virkning på EU-tjenestemændenes vederlag. På trods af dette princip har EU-tjenestemændenes lønninger afvejet markant fra de nationale tjenestemænds vederlag siden 2004 til ugunst for EU's offentlige tjeneste.

5.2. Vurderingen af EU's økonomiske og sociale situation i referenceperioden

5.2.1. I retning af langsom økonomisk vækst

Overordnet sluttede recessionen for EU i efteråret 2009, hvorefter scenen var sat til genopretning i 2010. Samlet set steg BNP med 2 % i EU i hele 2010.

I 2011 fremviste de årlige EU-tal en synlig vækst, hvilket især kunne føres tilbage til en god start i det første kvartal. Samlet set steg BNP med 1,5 % i EU i hele 2011. Genopretningen stagnerede kort i det sidste kvartal af 2011, hvor BNP faldt en smule.

Af Eurostats foreløbige estimat for første kvartal af 2012 fremgår det, at BNP er stabiliseret (sammenholdt med det foregående kvartal vil BNP-raten være på 0 %), og GD ECFIN's prognoser⁵ antyder, at der i EU vil være en langsom vækst indtil årets udgang.

⁵ Økonomisk prognose for EU i foråret 2012.

Tabel 5: BNP-profiler pr. kvartal, faste priser (ændring i forhold til forrige kvartal i %)

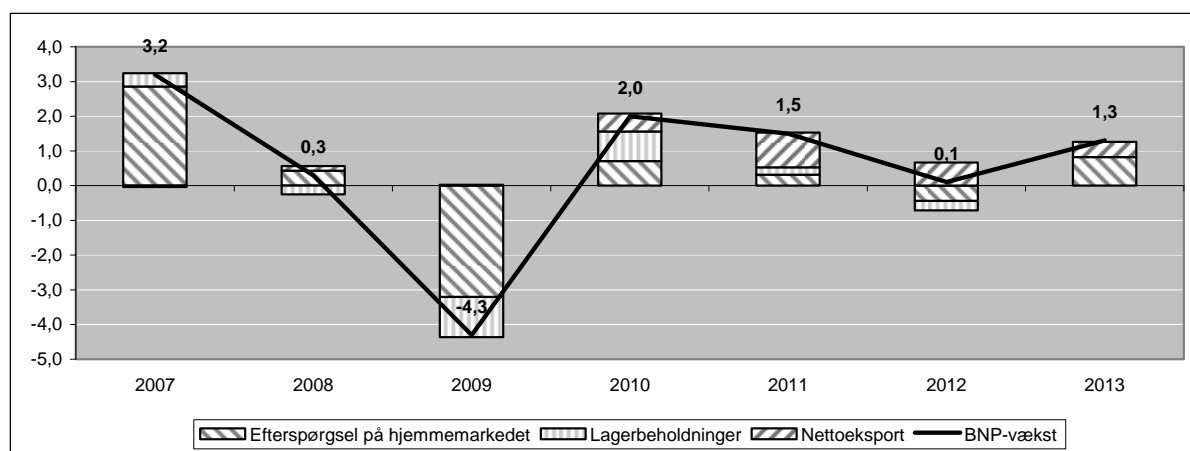
2011/1	2011/2	2011/3	2011/4	2012/1	2012/2	2012/3	2012/4
0,6	0,2	0,3	-0,3	0	0	0,2	0,2

Kilde: Eurostat (2011/1 – 2012/1); GD ECFIN (2012/2 – 2012/4)

I forbindelse med det flash-estimat, som Eurostat offentliggjorde den 15. maj 2012, blev det meddelt, at der ville være en mindre vækst i BNP i EU i 2012 (0,1 % vækst) sammenlignet med det første kvartal i 2011. I forventning om at de kriserelaterede problemer i eurozonen vil blive løst, kan det forventes, at tilliden vil blive genskabt i løbet af 2012. På baggrund af en aftagende tendens i de forbigående chok og en stigende tillid forudser GD ECFIN fornyet, men afdæmpet vækst i 2013, dvs. 1,3 % vækst i EU.

I 2011 var det nettoeksporten, der var hovedkraften i den økonomiske vækst, hvorimod driftsmidler og efterspørgslen på hjemmemarkedet kun i beskedent omfang trak BNP op. I 2012 forventes efterspørgslen på hjemmemarkedet og driftsmidlerne at gå i negativt, men det forventes at blive kompenseret af nettoeksporten, hvorved der opstår en marginal økonomisk vækst i 2012. I 2013 forventes efterspørgslen på hjemmemarkedet at stige og dermed sammen med nettoeksporten i betydeligt højere grad at bidrage til væksten i de økonomiske aktiviteter (se figur 2).

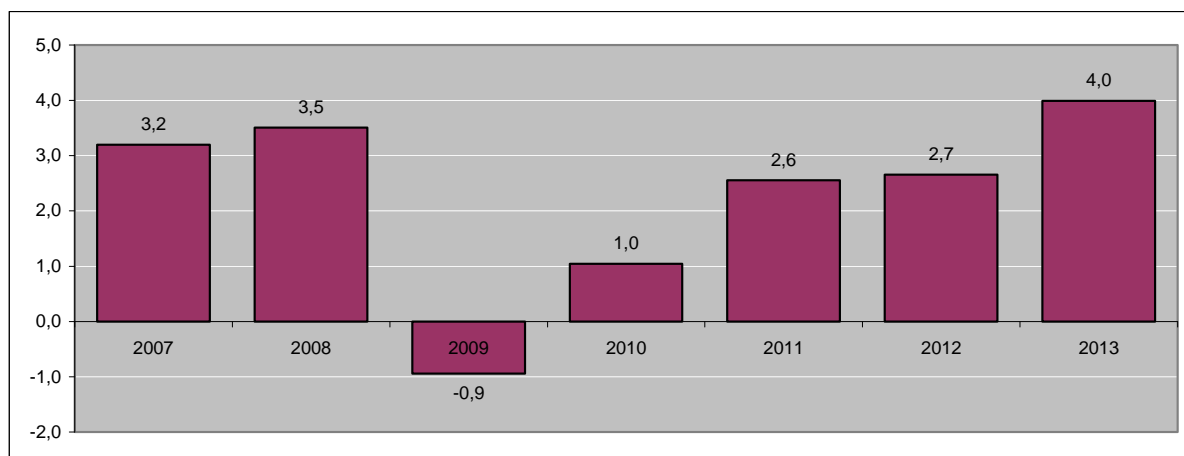
Figur 2: Vækst i BNP og fordeling mellem EU-27 (ændring pr. år %)



Kilde: Eurostat (2007-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

BNP's kumulative værdi har været stigende siden recessionen i 2009. I 2011 nåede den op på 2,6 % (som grundlag anvendes 2006), og den forventes fortsat at ligge meget tæt på denne værdi i 2012. I 2013 skulle den ifølge prognoserne tage endnu et skridt fremad og nå op på 4 % takket være en endnu større økonomisk vækst.

Figur 3: Vækst i BNP inden for EU-27 (kumulative ændringer i % siden 2006)



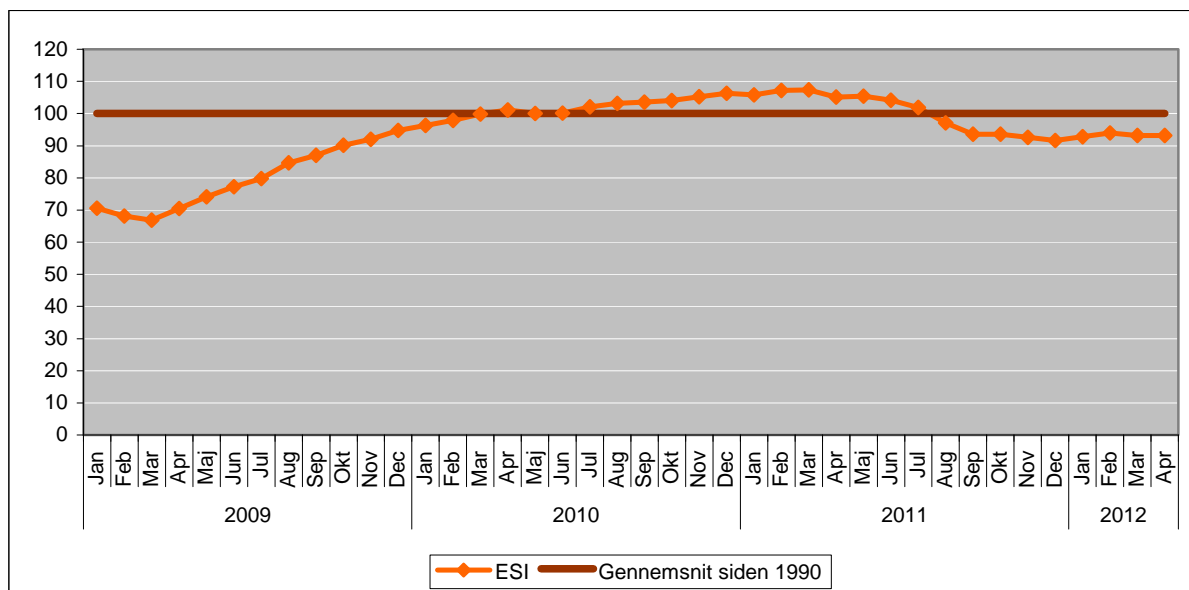
Kilde: GD HR

Indikatoren for økonomiske forventninger (ESI)⁶ blev stabiliseret i første kvartal af 2012, men lå stadig under det langfristede gennemsnit. Indikatoren for økonomiske forventninger lå stabilt på 93,2 i april måned for EU. I eurozonen derimod faldt den til 92,8, hvorved de stigninger, der var registreret i første kvartal af 2012, gik tabt. Faldet i eurozonen skyldtes især den faldende tillid i industri- og servicesektorerne. Tilliden var kun stigende inden for detailhandlen. Den mere positive udlægning af Indikatoren for økonomiske forventninger i EU er udtryk for en væsentlig forbedring i Det Forenede Kongerige⁷. En markant forbedring af forbrugertillidsindekset i maj 2012 forventes inden længe at påvirke indikatoren positivt.

⁶ Konjunktur- og forbrugerundersøgelser viser en gang om måneden, hvordan de forskellige økonomiske sektorer vurderer forskellige aspekter af økonomiske aktiviteter, og hvilke forventninger de har. Sektorerne er: industri, tjenesteydelser, bygge- og anlæg, detailhandel og forbrugere. For hver af de fem sektorer udarbejdes "tillidsindikatorer", der afspejler den enkelte sektors vurderinger og forventninger i et endimensionalt indeks. Med henblik på at afspejle den samlede økonomiske aktivitet har man siden 1985 beregnet indikatoren for økonomiske forventninger, der udgør et vægtet gennemsnit af de fem indikatorer.

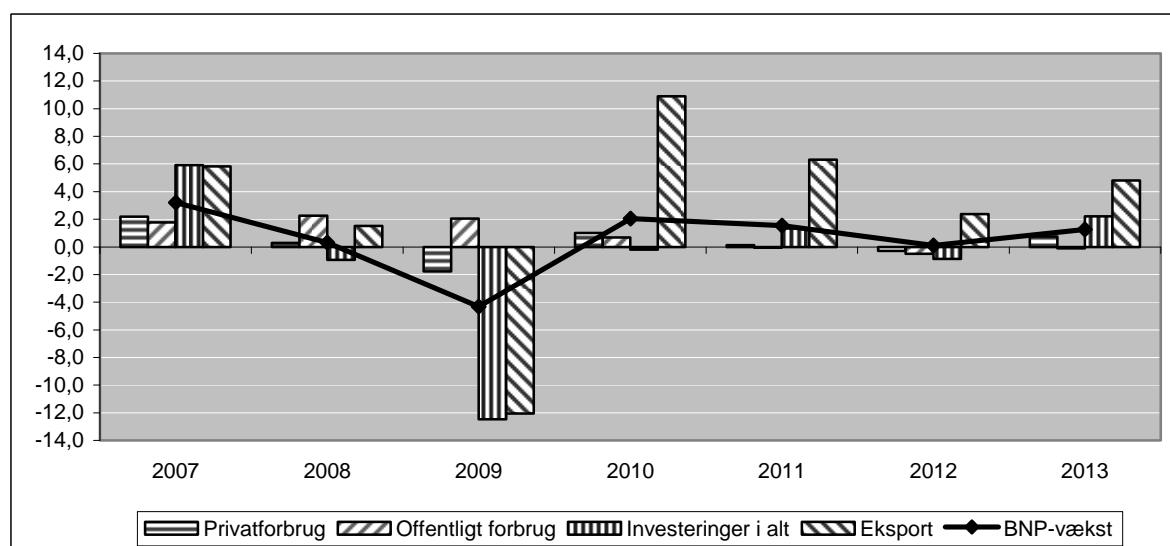
⁷ Kilde: Resultaterne af konjunktur- og forbrugerundersøgelser, Generaldirektoratet for Økonomi og Finansielle Anliggender, maj 2012.

Figur 4: Indikator for økonomiske forventninger i EU-27 (gennemsnit siden 1990 = 100)



Kilde: GD ECFIN

Figur 5: EU-27 i hovedtræk (årlig ændring i %)



Kilde: Eurostat (2007-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

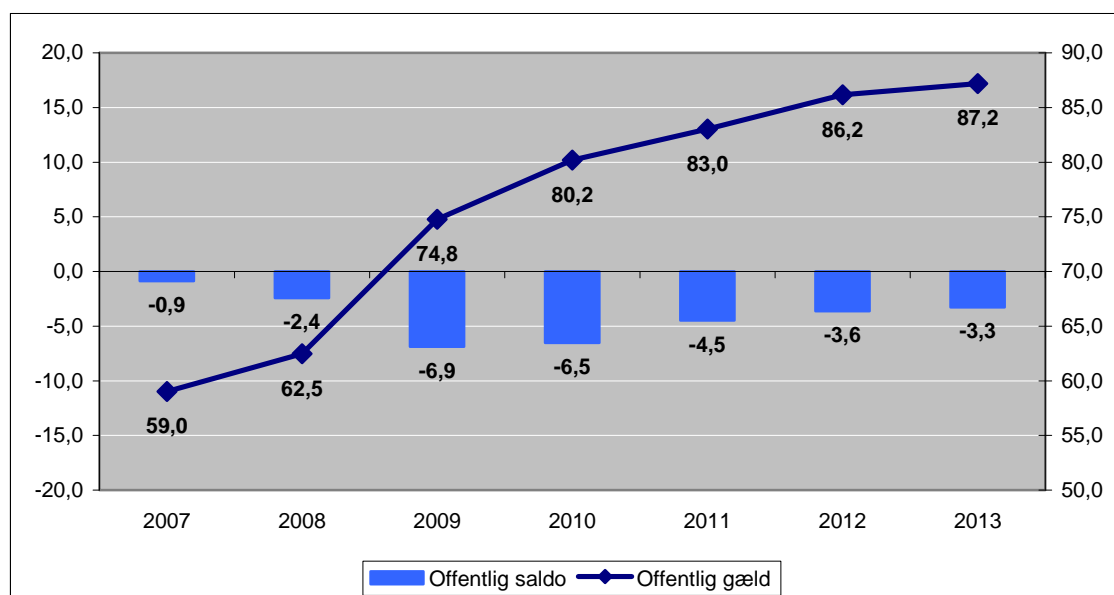
5.2.2. Tegn på tilpasning af de offentlige finanser

Udviklingen i de offentlige finanser i eurozonen og EU bærer fortsat præg af den finanspolitiske exitstrategi, der blev indført efter recessionen i 2008-09. Hovedformålet med den finanspolitiske exitstrategi er ifølge de rådskonklusioner, der første gang blev offentliggjort i 2009 og derefter gentaget i 2011 og begyndelsen af 2012, at få de offentlige finanser tilbage i et bæredygtigt spor, samtidig med at de overholder EU's finanspolitiske bestemmelser. De finanspolitiske konsolideringsbestræbelser, der blev indledt i 2010, og som siden er blevet udvidet i 2011, har ført til væsentligt bedre betingelser for de offentlige finanser i både eurozonen og EU generelt. De økonomiske konjunkturer, som fortsat var væksthæmmende i første halvår af 2011, bidrog også positivt til denne forbedring.

Det aggregerede generelle underskud på statsfinanserne i eurozonen forventes at falde til 3,2 % af BNP i 2012, hvilket er ca. 1 procentpoint lavere end i 2011. Hvis der kun tages hensyn til de vedtagne budgetter og andre foranstaltninger, som er tilstrækkeligt klart fastlagt af medlemsstaterne inden skæringsdatoen, vil det samlede budgetunderskud falde endnu mere, nemlig til 2,9 % af BNP i 2013. En lignende udvikling forventes for EU generelt, idet det aggregerede underskud her forventes at være på 3,6 % og 3,3 % af BNP i henholdsvis 2012 og 2013.

Forholdet mellem den offentlige gæld og BNP forventes at fortsætte med at stige i den periode, som prognoserne omfatter, i både eurozonen og i EU, dog i et langsommere tempo end i perioden 2008-10. Selv om de nuværende underskud reduceres, forventes der en stigning (om end meget beskedent) i gældskvoten som følge af stigende rentebetalinger kombineret med en lidt mindre nominel vækst i BNP. Samlet forventes det, at den offentlige bruttogæld i eurozonen når op på 92,5 % af BNP i 2013, hvorimod den i EU generelt forventes at være på lidt over 87 % af BNP (se figur 6).

Figur 6: Offentlig saldo og offentlig gæld i EU-27, i % af BNP (2007 – 2013)



Kilde: Eurostat (2007-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

Boks: Antal medlemsstater, som er omfattet af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud

Rådet har anmodet Kommissionen om ud over de oplysninger, som indgik i dens rapport fra 2011, at tage antallet af medlemsstater, der er omfattet af en igangværende procedure for uforholdsmæssigt store underskud, i betragtning. Denne indikator udledes af den offentlige saldo, som vurderes ovenfor. Efter Kommissionens opfattelse giver den offentlige saldo bedre udtryk for problemets kerne. Antallet af medlemsstater i den igangværende procedure for uforholdsmæssigt store underskud siger ikke noget om underskuddets størrelse, men angiver kun antallet af medlemsstater, hvor underskuddet er over 3 %-grænsen. Det bør understreges, at årsagen til, at de enkelte medlemsstater er omfattet af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, er strukturelt forskellige.

Maastricht-traktaten fra 1992 lagde grunden for euroens indførelse, og det er heri fastsat, hvordan et multilateralt finanspolitisk tilsyn skal gennemføres inden for EU. Dette tilsyn, som for nylig blev udvidet med pakken om økonomisk styring og traktaten om stabilitet, samordning og styring, er baseret på proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. For at sikre, at ØMU'en fungerer effektivt, fastsættes det i TEUF artikel 126, at medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store underskud, som er defineret i protokollen om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud med fastsættelse af referenceværdier for det årlige offentlige underskud (3 %) og den offentlige bruttogæld (60 %) af BNP ved årets udgang; en række faktorer gør sig således gældende.

Ved udgangen af maj 2012 var 23 medlemsstater omfattet af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud, dvs. BE, BG, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK og UK. Fristen for at korrigere disse underskud er for syv af landene i 2012 og for ti af landene i 2013; for ES er den i 2013, for EL i 2014 og for IE og UK i 2015. Kun tre af medlemsstaterne har ikke overholdt korrektionsfristen i 2011 (BT, HU og MT). De strukturelle årsager til, at der indledes en procedure, er forskellige for de enkelte lande, og oplysning om antallet af lande vil således ikke i sig selv medføre nogen væsentlig merværdi, hvis nogen overhovedet, i forhold til de øvrige indikatorer, der anvendes i denne rapport, især indikatorerne for de offentlige finanser.

Målet med proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store offentlige underskud er at forbedre de offentlige finanser i medlemsstater ved hjælp af individuelle henstillinger; det er derfor muligt at opfatte den som et redskab, der peger i retning af bedre offentlige finanser. Den opfattelse, der ligger bag de nuværende rammer for en bedre økonomisk styring, er, at der kun kan skabes velfungerende økonomiske rammer, hvis de offentlige finanser er i orden. Ideen er, at de offentlige finanser analyseres ved hjælp af kriterier fastsat i lovgivningen. Dette er særlig vigtigt i den afsluttende fase af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, hvor medlemsstaterne skal efterkomme henstillingerne inden korrektionsfristens udløb. Antallet af medlemsstater omfattet af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud skifter således med mellemrum som følge af de foranstaltninger, der træffes for at bringe det årlige underskud på de offentlige finanser ned under 3 % af BNP. Antallet af medlemsstater omfattet af proceduren kan skifte fra år til år. Da antallet af berørte lande steg i 2009, skyldtes det stigende offentlige udgifter i kølvandet på regeringernes indgreb på de finansielle markeder. Med undtagelse af syv medlemsstater (BG, CZ, EE, MT, PL, RO og SK) har alle medlemsstater indberettet, at deres regering siden 2007 har foretaget forskellige indgreb i forbindelse med finansielle krise. Der kan således ikke drages nogen konklusioner ud fra antallet af medlemsstater, der er omfattet af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud. På denne baggrund er det mere relevant at se på indikatorerne for størrelse og ændring af en medlemsstats offentlige underskud og bruttogæld.

Alt i alt er de offentlige finanser løbende blevet tilpasset. Raten for de offentlige underskud er blevet væsentligt forbedret siden 2008 og forventes at falde til 3,3 % i 2013, hvorimod der i gældsraten vil være en meget beskedent stigning til 87 % af BNP i 2013.

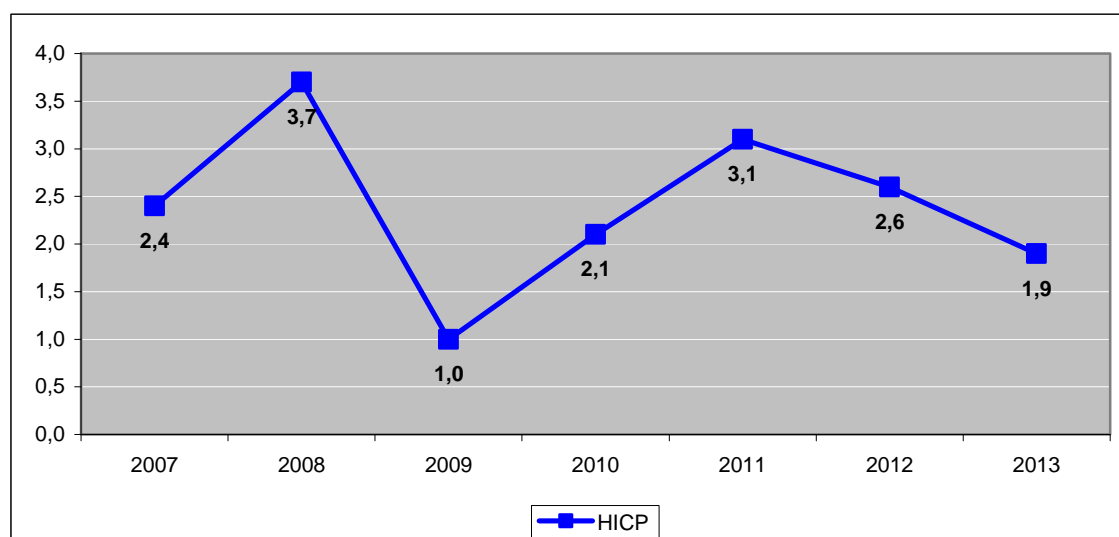
5.2.3. Inflationen forventes at falde gradvist

Stigningen i forbrugerpriserne i 2011 skyldtes hovedsagelig påvirkningen fra de globalt stigende råvarepriser og i visse lande stigningen i indirekte skatter og offentligt fastsatte priser. HICP-inflationen lå i en periode på over 3 % i 2011, men begyndte at falde på grund af de faldende økonomiske aktiviteter. Opblødningen af råvarepriserne som antydning af råvarefutures hen imod årets slutning og det forholdsvis lave økonomiske aktivitetsniveau forventes at medføre mindre inflation i forbrugerpriserne. Et hurtigere fald i inflationen er udelukket som følge af de finanspolitiske foranstaltninger, der er vedtaget i flere medlemsstater, herunder især stigninger i de indirekte skatter og offentligt fastsatte priser. Den beskedne vækst i slutningen af 2012 og 2013 forventes ikke at medføre pres på priserne, især fordi produktionsgabets indsnævring forventes at blive meget langsom i EU og eurozonen.

Opblødningen af råvarepriserne hen imod slutningen af i år, som er baseret på de tilgængelige futures, og det relativt lave økonomiske aktivitetsniveau, forventes at mindske inflationen i forbrugerpriserne. Senere forventes den samlede inflation at falde som følge af faldende inflation på energiområdet, hvilket af en udløber af basis effekterne af de store prisstigninger på olie, der fandt sted i begyndelse af 2011.

Den beskedne vækst i slutningen af 2012 og 2013 forventes ikke at medføre noget væsentligt inflationspres, bl.a. fordi produktionsgabene kun indsnævres meget langsomt i EU og eurozonen. Den samlede HICP-inflation forventes at blive liggende tæt på 2 % i 2013 (1,9 % i EU og 1,8 % i eurozonen) og dermed stemme overens med prognosen for inflationen. I kerneinflationen vil der i 2013 kunne noteres en parallel udvikling på trods af en vis negativ påvirkning fra indirekte skatter og offentligt fastsatte priser (se figur 7).

Figur 7: Harmoniseret forbrugerprisindeks for EU-27 (årlig ændring i %)



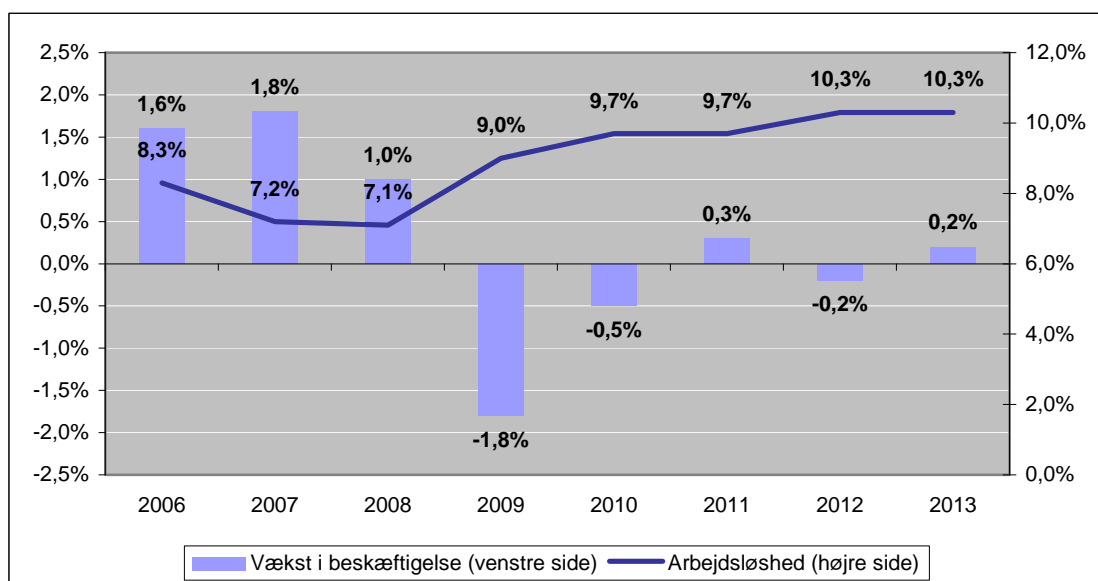
Kilde: Eurostat (2007-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

5.2.4. Begyndende stabilisering på arbejdsmarkedet

Den nuværende udvikling på arbejdsmarkedet er et udtryk for arven efter recessionen i 2008-09 og stagnationen i 2011-12. Forbedringerne i de indledende stadier af opsvinget i 2009-11 var begrænsede. Virksomhederne havde tilpasset deres arbejdskraftforbrug ved at mindske antallet af arbejdstimer pr. ansat snarere end ved at skære i antallet af ansatte, og de stigende aktiviteter førte derfor først til en normalisering af antallet af arbejdstimer, men kun til en marginal stigning i beskæftigelsen.

Eftersom beskæftigelsen faldt i andet halvår af 2011, steg arbejdsløsheden til 10,3 % i 2012, og den forventes fortsat at ligge på dette niveau i 2013 (se figur 8).

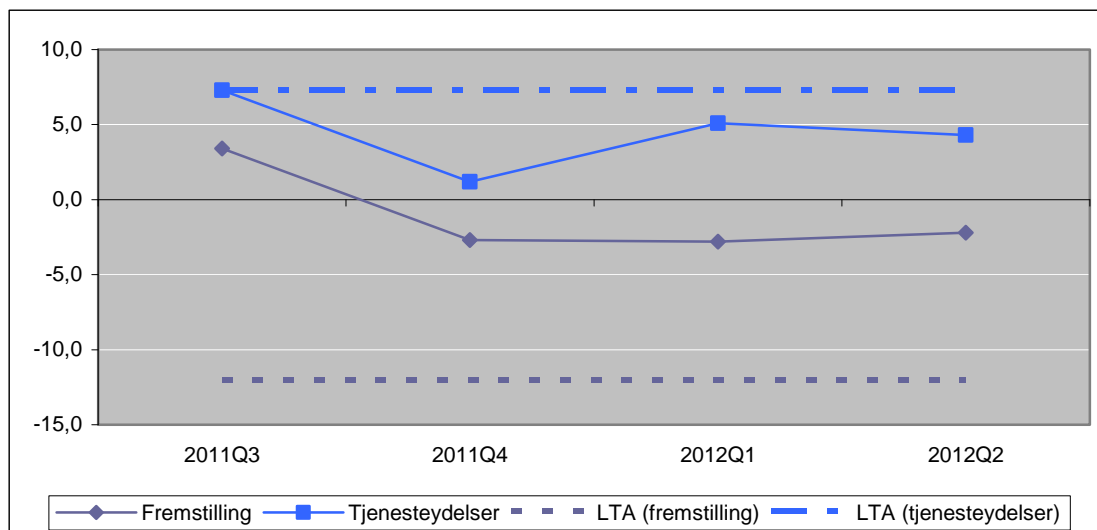
Figur 8: Vækst i beskæftigelse og arbejdsløshed i EU-27 (2006-2013)



Kilde: Eurostat (2006-2011) Og GD ECFIN (2012-2013)

I Kommissionens undersøgelser er forventningen til beskæftigelsen i EU's industri- og servicesektorer således faldet hen imod slutningen af 2011, og tallene er fortsat lave i første kvartal af 2012. Forventningerne til beskæftigelsen i EU's fremstillingsindustri har løbende ligget over det langsigtede gennemsnit, og forventningerne til beskæftigelsen i servicefagene har løbende ligget lidt under det langsigtede gennemsnit (se figur 9).

Figur 9: Forventet beskæftigelse i 2011-2012 (balance)



Kilde: GD ECFIN

Senere burde det forventede opsving i de økonomiske aktiviteter bidrage til en stabilisering af arbejdsmarkedet. Men da det som regel ikke kan aflæses med det samme i beskæftigelsen, når der sker ændringer i de økonomiske aktiviteter, vil det tage tid, inden der sker forbedringer på arbejdsmarkedet. Situationen forventes dog også i stigende grad at blive forbedret som følge af reformbestrebelse i flere dele af EU. De forventes at slå igennem med den tidsforskydning, som man allerede har kunnet konstatere i de lande, hvor man har gennemført tilsvarende foranstaltninger for nogen tid siden.

Generelt viser prognoserne, at beskæftigelsen i EU vil stige beskedent i 2013, og at den vil blive stabiliseret i eurozonen. Som resultat forventes den opadgående tendens i arbejdsløsheden at blive brudt i EU og eurozonen.

Der gøres opmærksom på, at det ikke er første gang, at arbejdsløsheden stiger i Den Europæiske Union og når op på et tilsvarende niveau. I 2000-04 steg arbejdsløsheden fra 8,5 % til 9,1 %, hvorefter den faldt til 7,1 % i 2008.

5.2.5. Aflønning i den offentlige sektor i forhold til den samlede økonomiske situation

Kommissionen finder, at det er vigtigt at sammenholde de offentligt ansattes situation med den samlede økonomiske situation i EU. Til det formål vil det være nyttigt se på de ansattes aflønning som mål for de samlede lønomkostninger for alle ansatte, dvs. bruttoløn inklusive overtidsbetaling og bonus plus naturalydelse plus arbejdsgiverbidrag⁸, både i den offentlige sektor (offentlig forvaltning⁹) og i den

⁸ Som følge heraf afspejler den ændringer i beskæftigelsesfrekvens, ændringer i velfærdspolitikken og ændringer i lønniveau.

⁹ Ved den offentlige sektor skal i hele dette afsnit forstås den offentlige forvaltning. Den offentlige forvaltning omfatter alle institutionelle enheder, som er andre ikke-markedsproducenter, hvis produktion er bestemt for individuelt og kollektivt konsum og hovedsagelig er finansieret af obligatoriske betalinger foretaget af enheder, som henhører under andre sektorer, og/eller alle institutionelle enheder, der hovedsagelig beskæftiger sig med omfordeling af nationalindkomsten og -formuen. Institutionelle enheder omfatter generelle offentlige forvaltningsenheder samt visse ikke-

samlede økonomi. Det bemærkes, at data om den samlede økonomi omfatter data om den offentlige sektor. Den offentlige sektors vægt i den samlede økonomi er i størrelsesordenen 22 %.

Aflønningen i den private sektor hænger nøje sammen med de økonomiske konjunkturer. I den samlede økonomi steg aflønningen af ansatte således med 5,2 % i 2007 og 4,4 % i 2008, men faldt med -0,3 % i 2009 midt i den finansielle uro, mens BNP faldt med 4,3 %. Aflønningen inden for det offentlige følger ikke nødvendigvis de økonomiske konjunkturer. F.eks. steg aflønningen af ansatte i den offentlige sektor med 3,4 % i 2009.

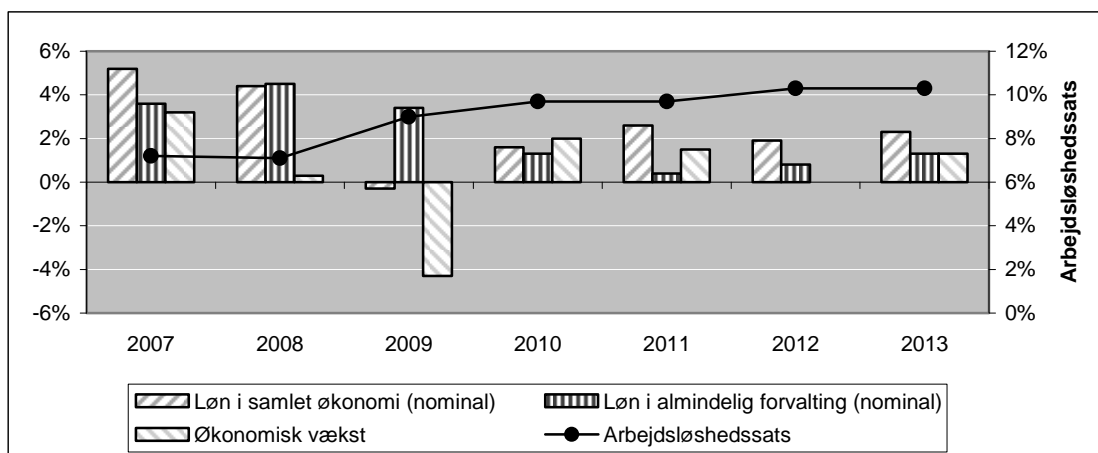
Den årlige lønstigning for offentligt ansatte forventes at stige fra 0,4 % i 2011 til 0,8 % i 2012 for derefter at stige yderligere til 1,3 % i 2013. I den samlede økonomi steg aflønningen med 2,6 % i 2011, og den forventes at stige hurtigere (1,9 % i 2012 og 2,3 % i 2013) end aflønningen i den offentlige sektor (se figur 10).

Under recessionen i 2009 var der kun en minimal lønstigning i den samlede økonomi, hvorimod løntilpasningerne i den offentlige sektor blev liggende på et moderat niveau. Dette ændrede sig dog, lige så snart recessionen var ovre, idet der konstateredes større lønstigninger i den samlede økonomi, hvorimod løntilpasningerne i den offentlige sektor var afdæmpede som følge af de offentlige myndigheders bestræbelser på at nedbringe budgetunderskuddene. Fra 2004-11 steg aflønningen i EU nominelt med 28,4 % i den offentlige sektor og 27,9 % i den samlede økonomi. I henhold til de økonomiske prognoser for EU fra foråret 2012 kan den forventes at være steget til 31,1 % i den offentlige sektor i 2013 (med 2004 som udgangspunkt) og 33,3 % i den samlede økonomi (se figur 11).

Den nominelle aflønning pr. ansat forventes at stige med ca. 2,1 % om året i 2012 og 2013. Det er ensbetydende med en reallønsnedgang i 2012, da inflationen er højere (2,6 %), men det vil medføre en reallønsfremgang i 2013, da inflationen vil falde til 1,9 %. Situationen forventes at være knap så positiv for ansatte i den offentlige sektor, hvor lønnen vil stige langsommere. Faldet i købekraft for ansatte i den offentlige sektor forventes at være på 1,8 % i 2012, hvilket stemmer overens med de prognoser for den specifikke indikator, som Eurostat har udarbejdet på grundlag af de oplysninger, som artikel 65-arbejdsgruppen fremlagde i marts 2012, hvilket er ensbetydende med, at tjenestemænd i de offentlige forvaltninger forventes at få et købekraftstab på 1,6 %. Heraf fremgår det klart, at de kommende løntilpasninger i EU-institutionerne nøje svarer til lønstigningerne i den offentlige sektor, og at de fuldstændig svarer til den økonomiske og sociale situation i EU og dette på trods af, at lønstigningerne i den samlede økonomi har været højere.

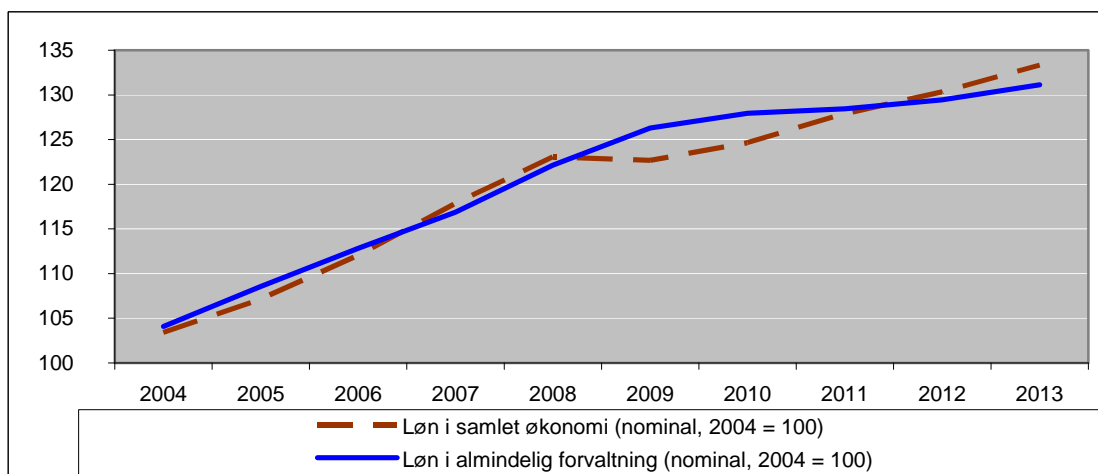
overskudgivende institutioner og selvstændige pensionsfonde. Sektoren for offentlig forvaltning opdeles i fire delsektorer: statslig forvaltning, offentlig forvaltning på delstatsniveau, kommunal forvaltning samt sociale kasser og fonde.

Figur 10: Ændringer i aflønningen af arbejdstagere i EU-27, samlet økonomi sammenholdt med almindelig forvaltning (2007-2012)



Kilde: Eurostat (2007-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

Figur 11: Kumulative ændringer i aflønningen af arbejdstagere i EU, samlet økonomi sammenholdt med almindelig forvaltning (2004-2012)



Kilde: Eurostat (2004-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

Tabel 11: Ændringer i aflønningen af arbejdstagere i EU (årlig ændring i %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Almindelig forvaltning	4,1	4,3	3,9	3,6	4,5	3,4	1,3	0,4	0,8	1,3
Samlet økonomi	3,4	3,6	4,6	5,2	4,4	- 0,3	1,6	2,6	1,9	2,3

Kilde: Eurostat (2004-2011) og GD ECFIN (2012-2013)

5.2.6. Købekraftsændringer for tjenestemænd i medlemsstaternes centralforvaltninger (supplerende prognose)

Eurostat udarbejdede i slutningen af maj nogle supplerende prognoser, hvoraf det fremgik, at købekraftstab i den offentlige sektor vil være lavere end tidligere forventet, dvs. 1 %¹⁰ i de otte referencelande og 1,4 % i EU27. Dette skyldes, at

¹⁰ Det Forenede Kongerige har ikke fremlagt nogen reviderede oplysninger.

forbundsregeringen i Tyskland har bevilget store lønstigninger til ansatte i den offentlige sektor, hvilket også vil gælde for tjenestemandsansatte på forbundsniveau. Ovenstående købekraftstab vil komme til at gælde for EU-ansatte takket være metoden. Der er ikke nogen forhold, som der burde være taget højde for i løntilpasningen, og som metoden ikke har været i stand til at indfange. Der er således ikke nogen objektive grunde til at påføre EU-tjenestemænd større købekraftstab end de tab, som medlemsstaternes tjenestemænd har oplevet. Herudover bør der gøres opmærksom på, at købekraftstab i EU-institutionerne siden 2004 har været mere end dobbelt så stort (7,6 %) som i medlemsstaternes centralforvaltninger (3,6 %), hvilket skyldes de forskellige elementer af dobbelttælling og Rådets afvisning af at tilpasse lønningerne i 2011.

Medlemsstaterne er desuden blevet bedt om at oplyse, hvilke ændringer der forventes at ske i lønningerne fra den 1. juli 2012 indtil årets udgang, men for flere af medlemsstaterne har det imidlertid været vanskeligt at forsyne Eurostat med pålidelige tal, hvorved det har været umuligt for Eurostat at udarbejde en pålidelig prognose. Det skal dog understreges, at der ikke er nogen af medlemsstaterne, der har planlagt at reducere lønningerne i andet halvår af 2012, og at der i mindst ni medlemsstater er planlagt lønforhøjelser for tjenestemænd i centralforvaltningen. Undtagelsesklausulen bør derfor ikke anvendes. Det er fuldstændig i overensstemmelse med begrundelsen i Domstolens afgørelse i sag C-40/10, hvor Domstolen understregede, at *"undtagelsesklausulen giver mulighed for at tage hensyn til konsekvenserne af en forringelse af den økonomiske og sociale situation, der både er alvorlig og indtræder pludseligt, og tjenestemændenes vederlag således ikke ville blive tilpasset tilstrækkeligt hurtigt under anvendelse af den normale metode"*. Eftersom medlemsstaterne ikke planlægger nogen lønreduktioner i andet halvår af 2012, men derimod lønforhøjelser, er der ikke nogen grund til at afvige fra den "normale metode" ved at tage hensyn til løntilpasninger i medlemsstaterne, som har fundet sted uden for referenceperioden.

Så selv om lønstigningerne i den offentlige sektor på grund af konsolideringen af de offentlige finanser forventes at være beskedne, vil det ikke være tilfældet i den samlede økonomi. Da løntilpasningerne er lavere end inflationen, vil medlemsstaternes og EU's tjenestemænds lønninger fortsat blive udhulet i 2012, og hvis den nye metode vedtages med virkning fra 2013, vil fremtidige købekraftstab for de nationale tjenestemænd også slå igennem for EU-personalet.

6. KONKLUSION

Af ovenstående betragtninger og analyser fremgår det, at det retlige kriterium for at anvende artikel 10 i bilag XI ikke var opfyldt i referenceperioden fra den 1. juli 2011 til medio maj 2012. EU-økonomien forventes i 2012 at stagnere for derefter at gå i retning af moderat vækst. I den samlede økonomi forventes lønningerne at stige med 2,1 % i 2012 og 2013, men i den offentlige sektor vil stigningerne dog være lavere, hvilket svarer til, at lønniveauet for de ansatte her er lavere.

Desuden kan der ikke peges på nogen begivenhed, som ikke afspejles i eller ikke ville kunne afspejles i metoden.

At reallønnen for EU-ansatte i 2012 falder, er i overensstemmelse med, at tjenestemændene i medlemsstaterne har oplevet et fald i deres købekraft. I tiden efter referenceperioden har mindst ni medlemsstater planlagt at lade lønningerne stige, og ingen af dem har planer om at reducere lønningerne. Der er derfor ingen grund til at afvige fra den "normale metode" og tage hensyn til løntilpasninger i medlemsstaterne, som har fundet sted uden for referenceperioden.

Kommissionen finder derfor ikke anledning til at fremlægge et forslag efter artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

Kommissionen erindrer endnu engang om, at den som svar på de generelt vanskelige økonomiske forhold har fremlagt et udkast til forslag for Europa-Parlamentet og Rådet, som vil medføre store besparelser i de kommende år og endog meget store besparelser på lang sigt. Forslaget indeholder en ny og revideret metode og ændringer til ordningen for undtagelsesklausulen.