



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.8.2012
COM(2012) 476 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

betreffende de uitzonderingsclausule (artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

betreffende de uitzonderingsclausule (artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut)

SAMENVATTING

In dit verslag presenteert de Commissie haar derde evaluatie sinds 2011 van de modaliteiten van de uitzonderingsclausule. De Commissie herinnert aan de beginselen die aan de basis liggen van de methode, en aan de juridische interpretatie van de uitzonderingsclausule gebaseerd op het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-40/10. Vervolgens evalueert de Commissie de economische en sociale situatie van de Unie voor de periode 1 juli 2011 – medio mei 2012, toen de Europese economische voorjaarsprognose voor 2012 werd uitgebracht.

In zijn arrest van 24 november 2010 in zaak C-40/10 beklemtoonde het Hof van Justitie dat de uitzonderingsclausule het mogelijk maakt om rekening te houden met de gevolgen van een zowel ernstige als plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand wanneer de bezoldigingen van de ambtenaren met toepassing van de “normale methode” niet snel genoeg worden aangepast. Het Hof verduidelijkte dat de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut de enige mogelijkheid vormt om bij de aanpassing van de bezoldigingen rekening te houden met een economische crisis en diensgevolge niet de in artikel 3, lid 2, van die bijlage vastgestelde criteria toe te passen.

Door het beginsel van parallellisme wordt met de methode nauwgezet de relevante sociaal-economische toestand binnen de Unie gemeten, zoals die tot uiting komt in de besluiten van de lidstaten in verband met de bezoldigingen van de nationale ambtenaren. De wetgever heeft zorgvuldig de criteria gekozen waarmee bij de aanpassing van de beloning en de pensioenen rekening moet worden gehouden; deze criteria kunnen zowel bij een opleving als bij een recessie van de economie worden toegepast.

De uitzonderingsclausule gaat niet over de normale economische conjunctuur: het is bijgevolg een clausule die uitsluitend moet worden toegepast wanneer er zich in de EU extreme ontwikkelingen voordoen en alleen als de methode die ontwikkelingen niet kan meten. De clausule mag niet telkens worden toegepast wanneer de EU zich in een dalende conjunctuur bevindt.

De Commissie heeft 15 indicatoren gebruikt om te bepalen of het nodig is om in 2012 de uitzonderingsclausule toe te passen. De laatste voorspellingen van DG ECFIN tonen dat de economie in de EU vermoedelijk zal stagneren in 2012 (0,1% groei van het bbp) en dat de economische groei in 2013 weer zal aantrekken (1,3% groei van het bbp). De lonen in de gehele economie zullen naar verwachting stijgen met 2,1% in 2012 en 2013. Er wordt verwacht dat de nationale ambtenaren en het EU-personeel in 2012 aan koopkracht zullen inboeten. Tot eind mei had geen enkele lidstaat een loonsvermindering gepland voor de tweede helft van 2012. De Commissie is ook ingegaan op het verzoek van de Raad om het aantal na te gaan van de lidstaten dat met een lopende buitensporigtekortprocedure wordt geconfronteerd

en zij heeft het verband geanalyseerd tussen deze indicator en overheidstekort en openbare schuld.

De conclusie van het verslag luidt dat er zich in de referentieperiode van 1 juli 2011 tot midden mei 2012 geen ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand binnen de Unie heeft voorgedaan die niet met toepassing van de normale methode kon worden opgevangen en dat er geen aanleiding bestaat om een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.

De Commissie herinnert eraan dat zij als antwoord op de moeilijke algemene economische situatie reeds een voorstel heeft ingediend bij het Europees Parlement en de Raad dat moet leiden tot aanzienlijke besparingen in de volgende jaren en zelfs tot nog meer besparingen op de lange termijn. Het voorstel omvat een nieuwe en herziene methode, alsook aanpassingen aan het mechanisme van de uitzonderingsclausule.

1. INLEIDING

In maart 2012 richtte de Raad het volgende verzoek aan de Commissie¹:

“DE RAAD

MEMOREERT dat de uitlegging van de uitzonderingsclausule van artikel 10 van bijlage XI van het Statuut met betrekking tot de aanpassing van de bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden per 1 juli 2011 momenteel het voorwerp uitmaakt van een procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.

NEEMT er NOTA van dat de sociaal-economische toestand in de EU aanleiding tot bezorgdheid blijft geven.

VERZOEKT de Commissie derhalve, conform artikel 241 VWEU, nauwlettend de ontwikkeling van de sociaal-economische toestand te volgen, teneinde op grond van artikel 10 van bijlage XI van het Statuut een verslag voor te leggen waarin wordt nagegaan of er, aan de hand van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens, sprake is van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand binnen de EU en, indien zulks het geval is, tijdig passende voorstellen in te dienen zodat het Europees Parlement en de Raad deze vóór eind 2012 kunnen bespreken en aannemen.

VERZOEKT de Commissie om, naast de gegevens die zij in haar verslag over 2011 heeft gehanteerd, onder meer ook rekening te houden met het aantal lidstaten dat een buitensporigtekortprocedure heeft lopen.”

Op grond van artikel 241 VWEU kan de Raad de Commissie met gewone meerderheid verzoeken alle studies die hij wenselijk acht ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen, te verrichten en hem alle terzake dienende

¹ Document van de Raad 7421/12 van 12 maart 2012.

voorstellen te doen. Indien de Commissie geen voorstellen doet, stelt zij de Raad in kennis van de redenen daarvoor.

Met dit verslag wordt overeenkomstig artikel 241 VWEU gevolg gegeven aan het verzoek van de Raad. De Commissie verbond zich er bovendien in 2011 toe de toepassing van de uitzonderingsclausule in 2012 opnieuw te bekijken. Dit is de derde evaluatie van de voorwaarden als neergelegd in de uitzonderingsclausule. De twee vorige evaluaties werden gepresenteerd op 13 juli 2011 (COM (2011) 440) en op 13 december 2011 (COM (2011) 829).

Het bestrijkt de periode die ingaat op de datum van vankrachtwording van de laatste jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen (1 juli 2011) tot het ogenblik waarop de laatste gegevens voor dit verslag ter beschikking werden gesteld (medio mei 2012). Het verslag biedt bovendien een overzicht van de economische en sociale situatie in 2012 en voor 2013 op basis van prognosen. In zijn verzoek vroeg de Raad specifiek aan de Commissie om rekening te houden met het aantal lidstaten met een lopende buitensporigtekortprocedure. De Commissie houdt met dit bijzondere verzoek rekening in het licht van haar algemene beoordeling van de overheidsfinanciën.

2. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 65 van het Statuut bepaalt: *“De Raad stelt jaarlijks een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie. Dit onderzoek vindt in september plaats op de grondslag van een door de Commissie ingediend gemeenschappelijk rapport, gegrond op de stand per 1 juli in elk land van de Unie van een gemeenschappelijke index, vastgesteld door het Bureau voor de Statistiek van de Unie met instemming van de nationale diensten voor de statistiek van de lidstaten.*

Bij dit onderzoek gaat de Raad na of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Unie aangewezen is de bezoldigingen aan te passen. Eventuele verhogingen van de bezoldigingen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel worden in het bijzonder in aanmerking genomen.”

Artikel 65 bis van het Statuut bepaalt dat de toepassingsbepalingen van de artikelen 64 en 65 in bijlage XI zijn vervat.

Artikel 3, leden 1 en 2, van bijlage XI bij het Statuut luidt als volgt:

1. *“Overeenkomstig artikel 65, lid 3, van het Statuut neemt de Raad vóór het einde van elk jaar een besluit over de door de Commissie voorgestelde en op de elementen bedoeld in afdeling 1 gebaseerde aanpassing van de bezoldigingen en pensioenen met ingang van 1 juli.*

2. *De waarde van de aanpassing is gelijk aan het product van de specifieke indicator en het internationale indexcijfer van Brussel. De aanpassing wordt op nettobasis vastgesteld en kan worden uitgedrukt in een voor allen gelijk percentage of op niet-proportionele wijze.”*

Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut (de uitzonderingsclausule) luidt als volgt:

“In geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie, die wordt beoordeeld aan de hand van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens ter zake, dient de Commissie passende voorstellen in waarover het Europees Parlement en de Raad een besluit nemen overeenkomstig artikel 336 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.”

Het verband tussen artikel 3 van bijlage XI en de uitzonderingsclausule werd geanalyseerd door het Hof van Justitie in zijn arrest in zaak C-40/10, Commissie/Raad. Het Hof verklaarde daarin dat de uitzonderingsclausule *“het mogelijk [maakt] om in een buitengewone situatie eenmalig af te wijken van de methode van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, zonder die echter te wijzigen of voor de volgende jaren af te schaffen”* (punt 74, onderstreping toegevoegd).

Daarnaast verklaarde het Hof: *“Zoals de Commissie ten slotte heeft overwogen in haar verslag van 27 juni 1994 over de toepassing van de uitzonderingsclausule [SEC(94) 1027 def., sub II.3, blz. 5 en 6], maakt deze clausule het mogelijk om rekening te houden met de gevolgen van een zowel ernstige als plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand wanneer de bezoldigingen van de ambtenaren met toepassing van de “normale methode” niet snel genoeg worden aangepast”* (punt 75, onderstreping toegevoegd).

Het Hof van Justitie verduidelijkte dat: *“... de procedure van artikel 10 [van bijlage XI bij het Statuut] de enige mogelijkheid vormt om bij de aanpassing van de bezoldigingen rekening te houden met een economische crisis en dientengevolge niet de in artikel 3, lid 2, van die bijlage vastgelegde criteria toe te passen”* (punt 77, onderstreping toegevoegd).

“Dat de toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut afhankelijk is van een voorstel van de Commissie, doet aan deze conclusie niets af. Onder meer uit artikel 17, lid 2, VEU blijkt dat zulks strookt met het institutioneel evenwicht dat is neergelegd in de verdragen, die voor wetgevingsprocedures het initiatiefrecht in beginsel uitsluitend bij de Commissie leggen” (punt 78).

3. DOELSTELLINGEN EN BASISBEGINSELEN VAN DE METHODE

De Commissie acht het passend de doelstellingen en beginselen die aan de grondslag liggen van de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen, nog eens in herinnering te brengen.

Er dient op te worden gewezen dat de reikwijdte en toepassing van de uitzonderingsclausule momenteel worden onderzocht door het Hof van Justitie in zaak C-66/12.

De bepalingen van de huidige methode voor de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen zijn van toepassing sedert 1 juli 2004 tot en met 31 december 2012 en zijn vastgesteld in de artikelen 64, 65 en 65 bis van het Statuut en in bijlage XI bij het Statuut.

De belangrijkste doelstellingen van de methode zijn:

- automatische salarisaanpassing om te voorkomen dat de werkzaamheden van alle instellingen en agentschappen van de Unie door jaarlijkse onderhandelingen en eventuele stakingen worden verstoord;
- transparante, doeltreffende, relatief eenvoudige voorschriften tot vaststelling van aanpassingen van de bezoldigingen voor ambtenaren en andere personeelsleden van alle EU-instellingen, gebaseerd op besluiten die door de lidstaten voor hun nationale ambtenaren worden genomen.

Om ervoor te zorgen dat de methode correct functioneert, zijn de volgende beginselen vastgesteld:

- de koopkracht van EU-ambtenaren op verschillende standplaatsen moet gelijk zijn;
- de koopkracht moet gelijke tred houden met die van de nationale ambtenaren (beginsel van parallellisme).

Twee aspecten van de methode moeten meer diepgaand worden onderzocht:

- het beginsel van parallellisme;
- de vertraging.

3.1. Het beginsel van parallellisme

Overeenkomstig artikel 1, lid 4, van bijlage XI wordt de (globale) specifieke indicator berekend om de gemiddelde ontwikkeling van de reële nettobezoldiging van de nationale ambtenaren in dienst van de centrale overheid te meten, dat wil zeggen nadat er rekening is gehouden met de inflatie in het land waar zij werken. Vervolgens wordt overeenkomstig artikel 3, lid 2, van bijlage XI de inflatie gemeten van de consumentenprijzen in Brussel, de referentieplaats waar de meeste EU-ambtenaren werken, door het internationale indexcijfer van Brussel. Ten slotte wordt het internationale indexcijfer van Brussel vermenigvuldigd met de globale specifieke indicator om de nominale jaarlijkse aanpassing van de basisbezoldigingen van de EU-ambtenaren te berekenen, die positief of negatief kan zijn.

De ontwikkeling van de koopkracht van de EU-ambtenaren hangt derhalve volledig af van de globale specifieke indicator, die garandeert dat er gelijke tred wordt gehouden met de ontwikkeling van de koopkracht van de nationale ambtenaren. Dit is het beginsel van parallellisme.

3.2. De inherente vertraging van de methode

Overeenkomstig artikel 1, leden 2 en 4, van bijlage XI bij het Statuut wordt bij het vaststellen van het internationale indexcijfer van Brussel rekening gehouden met de ontwikkeling van de consumentenprijzen tussen de maand juni van het voorafgaande jaar en de maand juni van het lopende jaar, en moet Eurostat specifieke indicatoren berekenen die de ontwikkeling van de reële bezoldigingen van de ambtenaren in dienst van de centrale overheid weergeven, voor de landen in de steekproef, tussen 1 juli van het voorafgaande jaar en 1 juli van het lopende jaar. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van bijlage XI bij het Statuut neemt de Raad vóór het einde van elk

jaar een besluit over de door de Commissie voorgestelde aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen, die wordt toegepast met ingang van 1 juli. De jaarlijkse aanpassing is derhalve van toepassing met een vertraging van ten hoogste een jaar. Er is wel nog een verdere vertraging van ten hoogste zes maanden tot de goedkeuring van de verordening waarbij de bezoldigingen worden aangepast, die voor 31 december moet worden vastgesteld en die met terugwerkende kracht wordt toegepast.

De wetgever was de mening toegedaan dat de methode met deze vertraging kon werken en dat de EU-ambtenaren en de andere personeelsleden het effect van de jaarlijkse inflatie konden dragen. Dit is de reden waarom artikel 65 slechts voorziet in één moment per jaar voor de aanpassing van de bezoldigingen. In de artikelen 4 tot en met 8 van bijlage XI bij het Statuut is echter voorzien in de mogelijkheid van tussentijdse aanpassingen van de bezoldigingen, als er zich tussen juni en december een aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud voordoet.

4. UITZONDERINGSCLAUSULE

De wetgever heeft een uitzonderingsclausule aangenomen als integraal onderdeel van de methode. Volgens deze clausule moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan alvorens actie kan worden ondernomen:

- de verslechtering moet zowel ernstig als plotseling zijn en de sociaal-economische toestand binnen de Unie beïnvloeden, en moet worden beoordeeld aan de hand van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens;
- de verslechtering moet qua timing en omvang zodanig uitzonderlijk van aard zijn, dat er met de methode niet voldoende rekening mee kan worden gehouden.

Als er objectieve redenen zijn om de uitzonderingsclausule toe te passen, moet de Commissie passende voorstellen indienen waarover het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 336 VWEU een besluit moeten nemen. Het Europees Hof van Justitie verklaarde in zaak C-40/10 dat de uitzonderingsclausule “*het mogelijk [maakt] om in een buitengewone situatie eenmalig af te wijken van de methode van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, zonder die echter te wijzigen of voor de volgende jaren af te schaffen.*” Voorts is artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut bedoeld om de instellingen in staat te stellen te reageren in geval van plotselinge gebeurtenissen die een ad-hoc-reactie vereisen, eerder dan een alomvattende wijziging van de “normale” methode tot aanpassing van de bezoldigingen.

4.1. Voorwaarden om de uitzonderingsclausule toe te passen

De formulering van de uitzonderingsclausule moet zorgvuldig worden onderzocht, want om de clausule toe te passen moeten alle in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut vastgestelde voorwaarden vervuld zijn.

“*Verslechtering*” is een term die wordt gebruikt om een achteruitgang van de sociaal-economische toestand te beschrijven. Of het gaat om een “*ernstige*” verslechtering van de sociaal-economische toestand, hangt af van de omvang en de duur van de vastgestelde economische en sociale effecten. Of het gaat om een “*plotselinge*”

verslechtering van de sociaal-economische toestand, hangt af van de snelheid en de voorspelbaarheid van de economische en sociale effecten. In dit verband is het bijzonder belangrijk dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen normale schommelingen van de economische conjunctuur en schommelingen die door externe gebeurtenissen worden veroorzaakt.

De wetgever machtigde de Commissie om objectieve gegevens vast te stellen voor de evaluatie van de Commissie van de vraag of aan de voorwaarden voor de toepassing van de uitzonderingsclausule is voldaan of niet. De Commissie is van oordeel dat dit moet worden beoordeeld aan de hand van diverse objectieve indicatoren, die zowel economische als sociale aspecten bestrijken. Deze indicatoren moeten voldoen aan de volgende relevante en algemeen aanvaarde beginselen²:

- een indicator moet de essentie van het probleem tot uitdrukking brengen en moet op eenduidige en geaccepteerde normatieve wijze kunnen worden geïnterpreteerd;
- een indicator moet betrouwbaar en statistisch gevalideerd zijn;
- een indicator moet tijdig en voor herziening vatbaar zijn;
- de indicatoren moeten de EU als een geheel bestrijken en niet de aparte lidstaten;
- de indicatoren moeten onderling samenhangend zijn;
- de reeks indicatoren moet voor de EU-burgers zo transparant en toegankelijk mogelijk zijn;
- waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van bestaande indicatoren.

Overeenkomstig deze beginselen is het aangewezen om gebruik te maken van de volgende 15 indicatoren:

- economische activiteit: groei van het bbp, binnenlandse vraag, voorraden, netto-uitvoer, particuliere consumptie, overheidsconsumptie, totale investeringen en inflatie (HICP) binnen de Unie;
- overheidsfinanciën: begrotingssaldo en overheidsschuld binnen de Unie; arbeidsmarkt: totale werkgelegenheid, werkloosheidspercentage en beloning van werknemers binnen de Unie;
- vertrouwensindexen: economische vertrouwensindex en verwachtingen in verband met werkgelegenheid binnen de Unie.

² De meeste van deze beginselen zijn beginselen die zijn overeengekomen voor de open coördinatiemethode inzake sociale insluiting en bescherming. De open coördinatiemethode wordt door de lidstaten gebruikt ter ondersteuning van het vaststellen, ten uitvoer leggen en evalueren van hun sociale beleid en ter ontwikkeling van hun wederzijdse samenwerking. Het is een beheersinstrument dat gebaseerd is op gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren en een aanvulling vormt op de wetgevings- en financiële instrumenten van het sociaal beleid. De open coördinatiemethode wordt gebruikt om het sociaal beleid van de lidstaten op elkaar af te stemmen, voornamelijk in het kader van de strategie van Lissabon (en nu de strategie Europa 2020).

Om te beoordelen of momenteel aan de criteria van de uitzonderingsclausule is voldaan, moet de sociaal-economische toestand in de periode van juli 2011 tot midden mei 2012 worden geanalyseerd (voor zover relevante gegevens of prognoses beschikbaar zijn), aangezien bij de jaarlijkse aanpassing in 2011 de periode tot 1 juli 2011 reeds in aanmerking werd genomen. Dit is in overeenstemming met het vereiste van een „plotselinge” verslechtering, dat in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut is opgenomen. Er wordt echter een langere periode in aanmerking genomen, wanneer dat nodig is om een globaal overzicht te geven.

4.2. Vasthouden aan het beginsel van parallelisme

Door het beginsel van parallelisme wordt met de methode grondig de relevante sociaal-economische toestand binnen de Unie gemeten, zoals die tot uiting komt in de besluiten van de lidstaten in verband met de bezoldigingen van de nationale ambtenaren. De wetgever heeft zorgvuldig de criteria gekozen waarmee bij de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen rekening moet worden gehouden; deze criteria kunnen zowel bij een opleving als bij een recessie van de economie worden toegepast.

De methode voor de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen is al bijna veertig jaar van kracht. In die lange periode heeft de Europese economie zowel perioden van snelle groei gekend als perioden van recessie.

Het beginsel van parallelisme met de koopkracht van de nationale ambtenaren, dat al sedert 1962 in het Statuut is verankerd, moet ook in een periode van economische recessie in de Europese Unie worden behouden. Dit is volledig in overeenstemming met artikel 65, dat bepaalt dat bij het jaarlijkse onderzoek rekening moet worden gehouden met eventuele verhogingen van de bezoldigingen van het overheidspersoneel.

Als er zich echter een plotselinge en ernstige verslechtering voordoet waarmee met de methode niet goed rekening zou kunnen worden gehouden, omdat die qua timing of omvang uitzonderlijk van aard is, moet de uitzonderingsclausule worden toegepast.

Een andere interpretatie zou tot niet-samenhangende resultaten leiden: hoewel de methode economische en sociale ontwikkelingen correct kan meten via het effect dat zij hebben op de bezoldigingen van de nationale ambtenaren, zou de wetgever uitzonderlijke maatregelen moeten nemen in verband met de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de EU-ambtenaren. Een dergelijke interpretatie zou vallen buiten het kader van de economische en sociale politiek van de Europese Unie, waarnaar in artikel 65 van het Statuut wordt verwezen.

Hetzelfde geldt voor de aan de methode inherente vertraging. De referentieperiode brengt per definitie een maximumvertraging van een jaar mee in de salaris aanpassingen (hoewel de vertraging in de praktijk doorgaans korter uitvalt). Terwijl de wetgever enerzijds van mening is dat de methode met deze vertraging kan werken, maakt de uitzonderingsclausule het anderzijds duidelijk mogelijk om die vertraging te verkleinen, mochten de lidstaten extreme maatregelen nemen tot aanpassing van de bezoldigingen van de nationale ambtenaren, die meteen ook voor

de EU-ambtenaren moeten gelden zonder dat wordt gewacht op het volgende jaarlijkse onderzoek met het oog op aanpassing.

Er moeten derhalve passende voorstellen worden ingediend wanneer er zich uitzonderlijke ontwikkelingen voordoen die niet correct door de methode zijn gemeten. Die voorstellen mogen niet verder gaan dan de uitvoeringsvoorschriften die zijn neergelegd in bijlage XI bij het Statuut: er bestaat geen objectieve reden om andere criteria toe te passen dan de ontwikkeling van de koopkracht van de ambtenaren van de lidstaten, zo niet zouden de effecten van de methode worden ondermijnd en zouden er voor de EU-personeelsleden extra maatregelen worden genomen die niet gelden voor de ambtenaren van de lidstaten.

Ten slotte gaat de uitzonderingsclausule niet over de normale economische conjunctuur. Zoals hierboven gezegd heeft de wetgever zorgvuldig de economische en sociale criteria gekozen waarmee bij de aanpassingen van de bezoldigingen en de pensioenen rekening moet worden gehouden; deze criteria kunnen zowel bij economische groei als bij een economische recessie worden toegepast. De methode kan op dezelfde manier worden toegepast, of de bezoldigingen in de lidstaten nu stijgen of dalen, en de toe- of de afname van de koopkracht van de nationale ambtenaren zal direct worden weerspiegeld in de bezoldigingen en de pensioenen van de EU-ambtenaren. De uitzonderingsclausule mag dus slechts worden toegepast wanneer er zich in de EU extreme ontwikkelingen voordoen en alleen als de methode die ontwikkelingen niet kan meten. De clausule mag niet worden toegepast omdat de EU zich in een dalende conjunctuur bevindt.

5. DE SOCIAAL-ECONOMISCHE TOESTAND BINNEN DE EU

5.1. De voorafgaande periode

5.1.1. Jaarlijkse aanpassing voor 2011

In de periode juli 2010-juli 2011 besloten vijf van de acht lidstaten in de steekproef tot verhogingen van de nominale bezoldigingen (zie tabel 1). Gemiddeld leidde dit tot een stijging van 1,1% van de nominale bezoldigingen. Ingevolge de inflatie (2,9 %) resulteerde dit in een daling van de koopkracht van de nationale ambtenaren (- 1,8%). Dit verlies van koopkracht diende automatisch te worden toegepast op de bezoldigingen van de EU-ambtenaren. Door een hoog inflatiepercentage in Brussel, gemeten aan het internationale indexcijfer van Brussel (3,6%), resulteerde dit in een nominale toename met 1,7% van de bezoldigingen van het EU-personeel (zie tabel 2).

De Raad besloot echter het voorstel van de Commissie betreffende de jaarlijkse aanpassing voor 2011 niet goed te keuren en pleegde daarmee een inbreuk op het beginsel van parallellisme van het Statuut. Dit leidde tot een verdere vermindering van de koopkracht van de Europese ambtenaren (-3,6%), vergeleken met de nationale ambtenaren (-1,8%).

Tabel 1: Wijziging nettobezoldiging juli 2010 – juli 2011, representatieve steekproef (%)

	BE	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	EU8
Nominale wijziging	3,6	1,3	-0,6	2,0	-0,2	-0,8	2,0	1,3	1,1
Inflatie (HICP)	3,4	2,4	3,0	2,3	3,0	3,8	2,5	4,2	2,9
Reële wijziging	0,2	-1,1	-3,5	-0,3	-3,1	-4,4	-0,5	-2,8	-1,8

Bron: Eurostat

Tabel 2: Jaarlijkse aanpassing in 2011 (%)

	EU-ambtenaren
Jaarlijkse aanpassing (nominale wijziging)	1,7
BII (inflatie te Brussel)	3,6
Specifieke indicator (reële wijziging)	-1,8
Jaarlijkse aanpassing (besluit van de Raad)	0
Wijziging koopkracht	-3,6

Bron: Eurostat

5.1.2. Loslaten van het beginsel van parallelisme

Bij de toepassing van het beginsel van parallelisme dat is neergelegd in de methode voor de aanpassing van de bezoldiging van de EU-ambtenaren, wordt de ontwikkeling van de bezoldigingen van de nationale ambtenaren gevolgd en wordt vervolgens op basis van de gemiddelde ontwikkeling van hun koopkracht de ontwikkeling van de koopkracht van de bezoldigingen van de EU-ambtenaren bepaald. De jaarlijkse aanpassing die voor een bepaalde periode van twaalf maanden wordt berekend, wordt voor de aanpassing van de bezoldigingen van de EU-ambtenaren echter pas het jaar daarop toegepast. De koopkracht van de EU-ambtenaren volgt derhalve de gemiddelde koopkracht van de nationale ambtenaren in de lidstaten die deel uitmaken van de representatieve steekproef, met een systematische vertraging die inherent is aan de methode.

Zoals de Commissie reeds in 2008 opmerkte³, wordt het beginsel van parallelisme echter gedeeltelijk buitenspel gezet, mogelijk in het nadeel van de EU-ambtenaren, om twee redenen. Hoewel hun bezoldigingen door de specifieke indicator effect ondervinden van de ontwikkelingen van de nationale sociale bijdragen, worden de door EU-ambtenaren betaalde sociale bijdragen op gezette tijden op onafhankelijke basis aangepast. De speciale heffing, die extra op de bezoldiging van de EU-ambtenaren wordt ingehouden, is een ander element van dubbele telling. Om een correcte vergelijking te maken tussen de koopkracht van de nationale en de EU-ambtenaren, moet met deze posten rekening worden gehouden (zie tabellen 3 en 4).

³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over bijlage XI bij het Statuut (COM(2008) 443 definitief van 10.7.2008).

Tabel 3: Jaarlijks wijzigingspercentage van de koopkracht van nationale en EU-ambtenaren m.i.v. het gecombineerde effect van de stijging van de pensioenbijdragen en de speciale heffing

Jaar	Jaarlijks % wijziging van de koopkracht van nationale ambtenaren	Jaarlijks % wijziging van de pensioenbijdragen en speciale heffing	Jaarlijks % wijziging van de koopkracht van EU-ambtenaren
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

Opmerking: De cijfers voor 2011 en 2012 houden rekening met het besluit van de Raad om de voorstellen van de Commissie in 2011 inzake de jaarlijkse aanpassing en de aanpassing van de pensioenbijdragen niet goed te keuren. Ten gevolge daarvan verliezen de EU-ambtenaren 3,6% van hun koopkracht in 2012.

Bron: Eurostat

Tabel 4: Wijziging van de koopkracht van nationale en EU-ambtenaren m.i.v. het gecombineerde effect van de stijging van de pensioenbijdragen en de speciale heffing

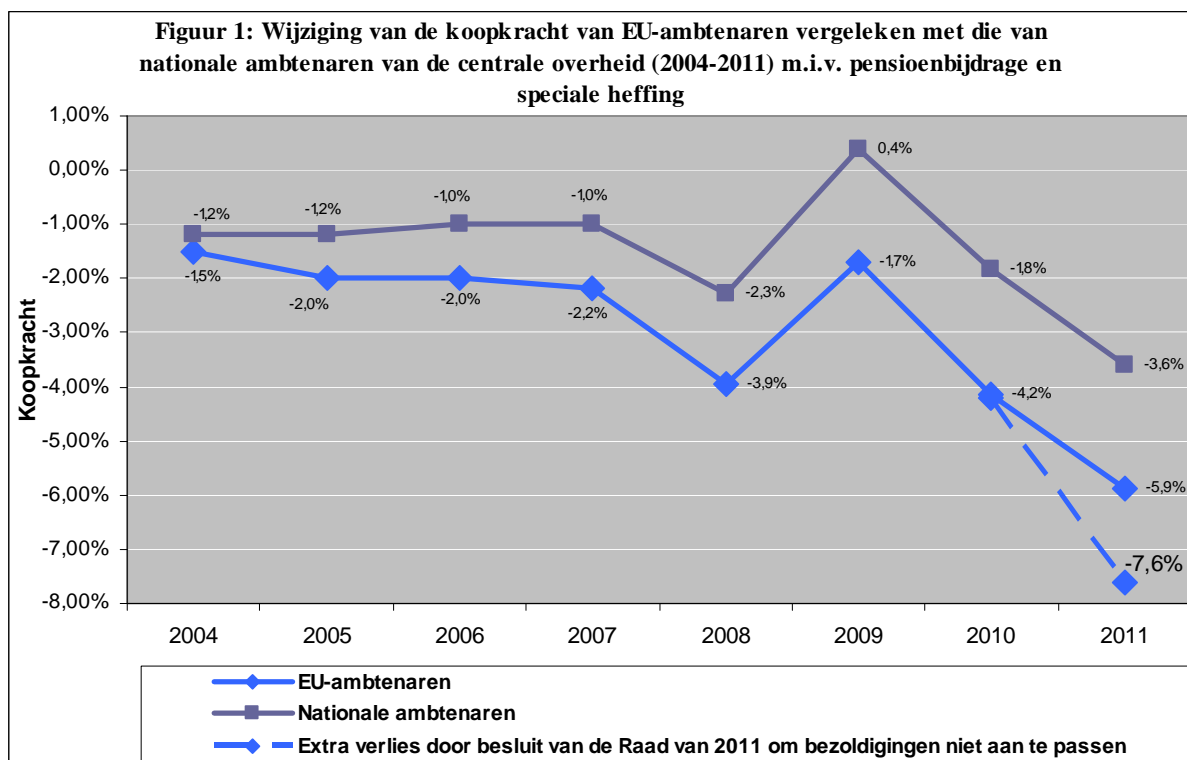
Jaar	Wijziging van de koopkracht van nationale ambtenaren (2003=100)	Cumulatieve impact van de stijging van de pensioenbijdragen en de speciale heffing (2003=100)	Wijziging van de koopkracht van EU-ambtenaren (2004=100)
2003	100,0	100,0	↘
2004	98,8	100,3	100,0
2005	98,8	100,8	98,5
2006	99,0	101,0	98,0
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

Opmerking: De cijfers voor 2011 en 2012 houden rekening met het besluit van de Raad om de voorstellen van de Commissie in 2011 inzake de jaarlijkse aanpassing en de aanpassing van de pensioenbijdragen niet goed te keuren. Ten gevolge daarvan verliezen de EU-ambtenaren 3,6% van hun koopkracht in 2012.

Bron: Eurostat & DG HR

Als gevolg daarvan daalde de gecumuleerde koopkracht⁴ van de nationale ambtenaren in de acht jaren tussen 2003 en 2011 met 3,6%, terwijl die van de EU-ambtenaren in de overeenstemmende periode van zeven jaren tussen 2004 en 2011 daalde met 4,2%. De weigering van de Raad in december 2011 om de methode toe te passen, resulteerde in een nog grotere daling van de koopkracht van de Europese ambtenaren, nl. een met 7,6% tussen 2004 en 2012 (zie figuur 1).

⁴ Dit wordt berekend door de ontwikkelingen van de koopkracht jaar na jaar van 2004 tot 2011 bij elkaar op te tellen.



Aan het beginsel van pariteit moet in de loop van de economische cycli worden vastgehouden. Dit vloeit voort uit de veronderstelling dat de lidstaten passende maatregelen nemen ten aanzien van hun nationale ambtenaren, die een direct effect hebben op de bezoldigingen van de EU-ambtenaren. Niettegenstaande dit beginsel wijkt de ontwikkeling van de bezoldiging van de EU-ambtenaren sedert 2004 aanzienlijk af van die van de bezoldiging van de nationale ambtenaren, in het nadeel van de EU-ambtenaren.

5.2. Beoordeling van de sociaal-economische toestand binnen de EU in de referentieperiode

5.2.1. Naar een trage economische groei

Voor de EU als geheel eindigde de recessie in het najaar van 2009 en is het herstel in 2010 ingezet. In het algemeen is het bbp in de EU in heel 2010 gestegen met 2,0%.

In 2011 vertoonde het jaarcijfer voor de EU zichtbare groei, met name door een goede start in het eerste kwartaal van het jaar. In het algemeen is het bbp in de EU in heel 2011 gestegen met 1,5%. In het laatste kwart van 2011 is het herstel even tot stilstand gekomen, met een lichtelijk negatief bbp-cijfer.

De flash-raming van Eurostat voor het eerste kwartaal van 2012 toont een stabilisering aan van het bbp (het bbp-percentage in de EU vergeleken met het vorige kwartaal zal 0% bedragen) en de prognose van DG ECFIN⁵ voorziet een langzame groei tot het eind van het jaar in de EU.

⁵ Europese economische prognose – voorjaar 2012.

Tabel 5: Profiel van bbp per kwartaal, volume (percentage wijziging tegenover vorig kwartaal)

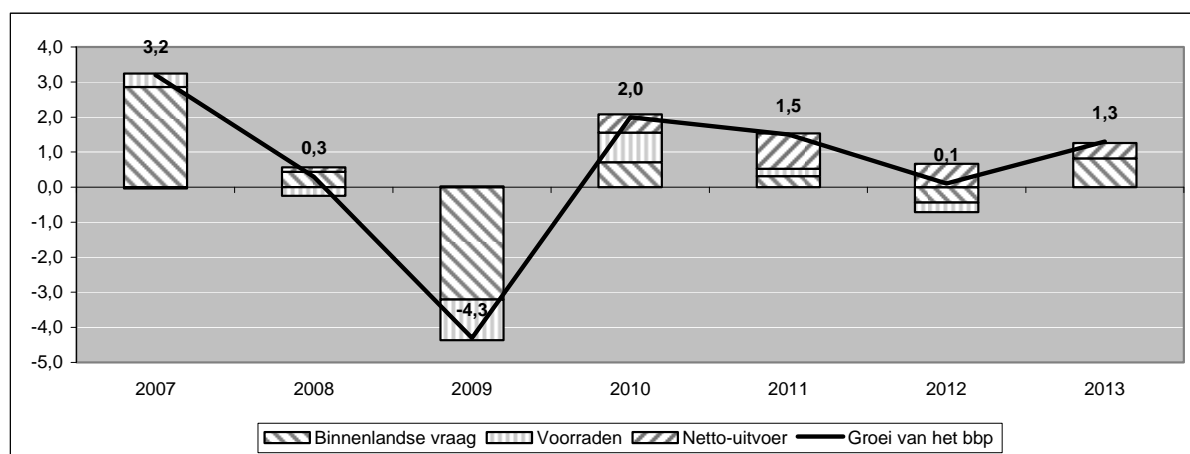
2011/1	2011/2	2011/3	2011/4	2012/1	2012/2	2012/3	2012/4
0.6	0.2	0.3	-0.3	0.0	0.0	0.2	0.2

Bron: Eurostat (2011/1 – 2012/1); DG ECFIN (2012/2 – 2012/4)

De flash-raming van Eurostat die op 15 mei 2012 werd gepubliceerd, kondigde voor 2012 een lichte groei van het bbp in de EU aan (0,1% groei), vergeleken met het eerste kwartaal van 2011. Uitgaand van de veronderstelling dat de eurozone de crisis goed te boven zal komen, wordt voor 2012 een terugkeer van het vertrouwen verwacht. Nu de overgangsschokken afnemen en het vertrouwen weer toeneemt, voorspelt DG ECFIN een terugkeer naar een bescheiden economische groei voor 2013, nl. 1,3% groei in de EU.

In 2011 was de netto-uitvoer de voornaamste motor voor de economische groei, terwijl voorraden en de binnenlandse vraag slechts in bescheiden mate bijdroegen tot de groei van het bbp. Voor 2012 wordt verwacht dat de binnenlandse vraag en de voorraden een negatieve trend zullen vertonen, maar het effect daarvan zou worden gecompenseerd door de netto-uitvoer, met als resultaat een marginale economische groei in 2012. Voor 2013 wordt voorspeld dat de binnenlandse vraag zal stijgen en tezamen met de netto-uitvoer bijdragen aan een belangrijke herleving van de economische activiteit (zie figuur 2).

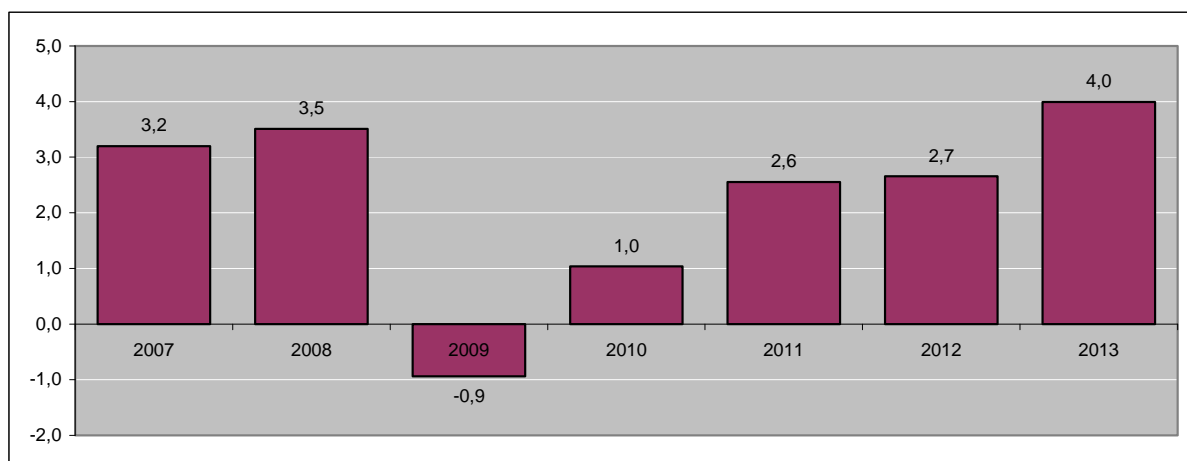
Figuur 2: Bbp-groei en opsplitsing over 27 lidstaten (jaarlijks % wijziging)



Bron: Eurostat (2007-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

De cumulatieve waarde van het bbp is weer aan het stijgen na de recessie van 2009. In 2011 bereikte deze waarde 2,6% (het jaar 2006 geldt als basis) en de prognose voor 2012 is dat deze waarde erg dicht zal worden benaderd. In 2013 zou de waarde een sprong moeten maken naar 4% door een meer significante economische groei dat jaar.

Figuur 3: Bbp-groei binnen EU-27 (cumulatief % wijziging sinds 2006)



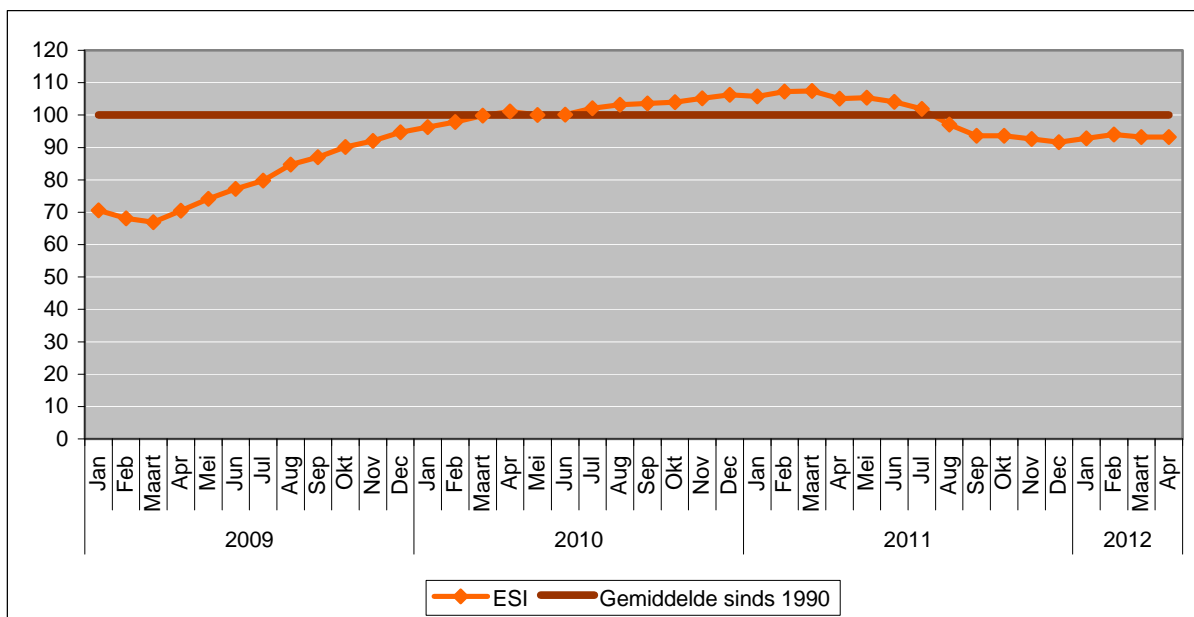
Bron: DG HR

De economische vertrouwensindex (ESI)⁶ stabiliseerde zich in het eerste kwart van 2012, maar bleef toch onder zijn langetermijngemiddelde. De economische vertrouwensindex bleef in april in de EU stabiel op 93,2. In de eurozone daalde hij tot 92,8 waarbij de winst van het eerste kwartaal van 2012 weer ongedaan werd gemaakt. De daling in de eurozone was voornamelijk te wijten aan een verminderd vertrouwen in het bedrijfsleven en de dienstensector. Alleen in de kleinhandel steeg het vertrouwen. De betere prestatie van de economische vertrouwensindex in de EU weerspiegelt de aanzienlijke verbetering in het Verenigd Koninkrijk⁷. Een tastbare verbetering van de vertrouwensindex van de consument in mei 2012 zou een positief effect moeten hebben op de economische vertrouwensindex in de nabije toekomst.

⁶ Enquêtes bij ondernemingen en consumenten bieden maandelijks een overzicht van de meningen over en de verwachtingen rond verschillende facetten van de economische activiteit in de verschillende economische sectoren (industrie, diensten, bouw en kleinhandel) en van de consumenten. Voor elk van de vijf ondervraagde sectoren worden vertrouwensindexen opgesteld, die de globale percepties en verwachtingen per sector weergeven in een eendimensionale index. Om de globale economische activiteit te kunnen volgen, wordt sinds 1985 de economische vertrouwensindex (ESI) opgesteld, die de gewogen som van deze vijf indexen is.

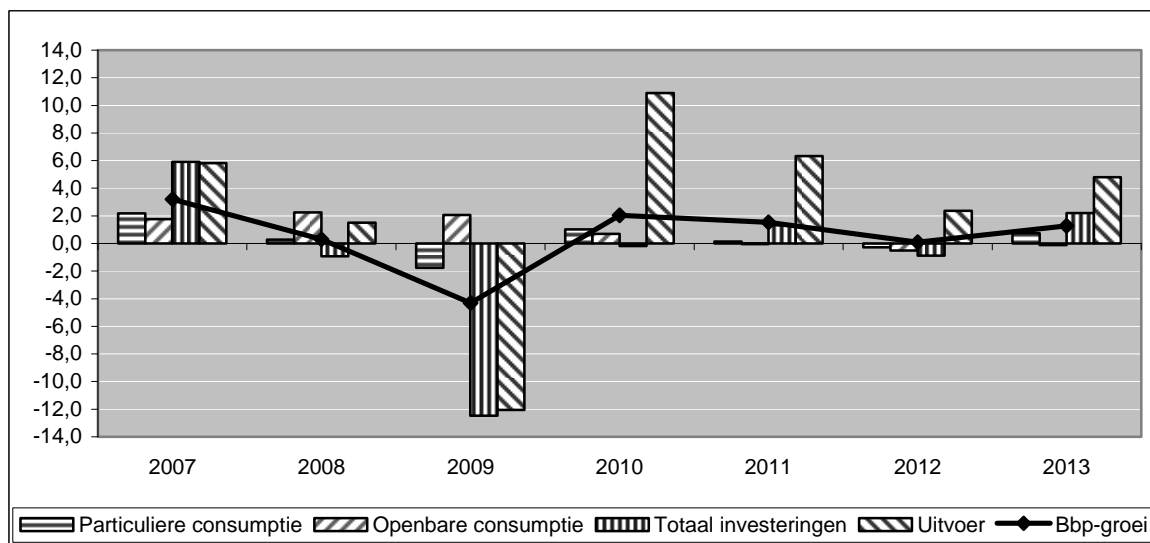
⁷ Bron: Business and consumer survey results (Resultaten van de enquêtes bij ondernemingen en consumenten), mei 2012, DG ECFIN.

Figuur 4: Economische vertrouwensindex binnen EU-27 (gemiddelde sinds 1990 = 100)



Bron: DG ECFIN

Figuur 5: Voornaamste kenmerken binnen EU-27 (jaarlijks % wijziging)



Bron: Eurostat (2007-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

5.2.2. De aanpassing van de overheidsfinanciën is begonnen

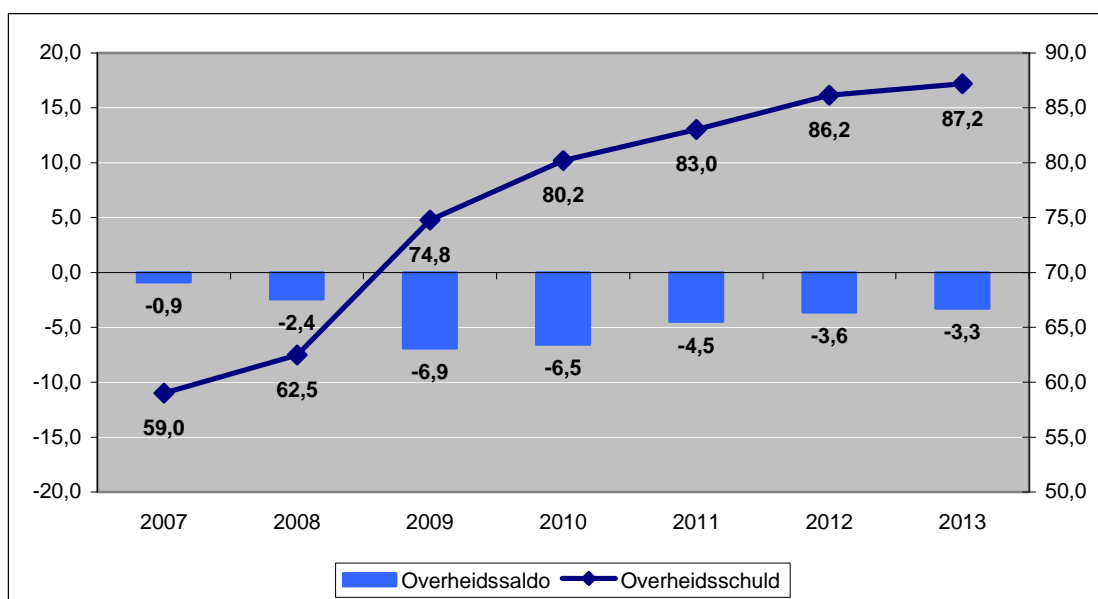
De ontwikkelingen van de overheidsfinanciën in de eurozone en de EU werden verder gekenmerkt door de budgettaire exitstrategie die na de recessie van 2008-2009 werd ingesteld. Overeenkomstig de conclusies van de Raad die eerst in 2009 werden uitgebracht en vervolgens in 2011 en begin 2012 werden herhaald, is de belangrijkste doelstelling van de budgettaire exitstrategie de overheidsfinanciën opnieuw duurzaam te maken binnen het kader van de budgettaire voorschriften van de EU. De pogingen tot budgettaire consolidatie gingen van start in 2010, werden opgevoerd in 2011 en hebben tot een aanzienlijke verbetering geleid van de toestand van de overheidsfinanciën zowel in de eurozone als de EU. De economische conjunctuur,

die in de eerste helft van 2011 nog gunstig was, heeft ook positief bijgedragen aan deze ontwikkeling.

Het globale algemene overheidstekort in de eurozone zal naar verwachting afnemen tot 3,2% van het bbp in 2012, ongeveer 1 procentpunt lager dan in 2011. Uitsluitend rekening houdend met de goedgekeurde begrotingen en andere maatregelen die door de lidstaten tegen de uiterste datum voldoende waren gespecificeerd, zal het algemene begrotingstekort in 2013 naar verwachting verder zakken tot 2,9% van het bbp. De vooruitzichten zijn vergelijkbaar voor de EU, waar het totale tekort naar verwachting 3,6% en 3,3% van het bbp zal bereiken in resp. 2012 en 2013.

De verhouding van de overheidsschuld tot het bbp zal naar verwachting in de prognoseperiode blijven stijgen zowel in de eurozone als in de EU, zij het in een trager ritme dan in de periode 2008-2010. Hoewel de bestaande tekorten dalen, wordt verwacht dat de betaling van hogere rente, gecombineerd met een iets lagere nominale groei van het bbp, de schuldquote licht zal doen stijgen. Over het algemeen wordt verwacht dat in de eurozone de bruto overheidsschuld in 2013 92,5% van het bbp zal bereiken, terwijl zij in de EU licht tot boven 87% van het bbp zal stijgen (zie figuur 6).

Figuur 6: Algemeen overheidssaldo en overheidsschuld binnen EU-27, in % van het bbp (2007–2013)



Bron: Eurostat (2007-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

Kader: Aantal lidstaten met een lopende buitensporigtekortprocedure

De Raad verzocht de Commissie om, naast de gegevens die zij in haar verslag over 2011 heeft gehanteerd, onder meer ook rekening te houden met het aantal lidstaten dat een buitensporigtekortprocedure heeft lopen. Deze indicator wordt afgeleid uit het algemene begrotingssaldo dat hierboven wordt geëvalueerd. Naar opvatting van de Commissie verduidelijkt het algemene begrotingssaldo beter de essentie van de problematiek. Uit het aantal lidstaten met een lopende buitensporigtekortprocedure blijkt niet de grootte van het tekort, maar alleen het aantal lidstaten waar dit tekort

boven de 3%-drempel ligt. Er dient op te worden gewezen dat de redenen voor een buitensporigtekortprocedure structureel verschillend zijn voor elke lidstaat.

Het Verdrag van Maastricht van 1992, waarin tot de invoering van de euro werd besloten, regelde tevens de manier waarop multilateraal begrotingstoezicht binnen de Unie wordt uitgevoerd. Dit toezicht, recent versterkt door de zgn. "six-pack"-maatregelen en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, is gebaseerd op de buitensporigtekortprocedure. Voor een vlot functioneren van de EMU voorziet artikel 126 VWEU erin dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden, zoals gedefinieerd in het Protocol over de buitensporigtekortprocedure volgens de referentiewaarden voor het jaarlijkse algemene overheidstekort (3%) en het bruto tekort (60%) in verhouding tot het bbp op het eind van het jaar, waarbij een aantal kwalificaties kan worden toegepast.

Eind mei 2012 waren er 23 lidstaten in een lopende buitensporigtekortprocedure, nl. BE, BG, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK en UK. Voor zeven daarvan is de uiterste datum voor het corrigeren van het tekort 2012, voor tien 2013, voor ES 2013, voor EL 2014, voor IE en UK 2015. Slechts drie lidstaten hebben de uiterste datum voor het corrigeren van het tekort in 2011 niet gehaald (BG, HU, MT). Aangezien er verschillende structurele redenen zijn voor het starten van een buitensporigtekortprocedure voor de diverse lidstaten, is het loutere aangeven van hun aantal niet erg nuttig, vergeleken met de andere indicatoren die worden gebruikt in dit verslag, met name die betrekking hebben op de overheidsfinanciën.

Het doel van de buitensporigtekortprocedure is de overheidsfinanciën van een lidstaat door individuele aanbevelingen te verbeteren; met andere woorden: de buitensporigtekortprocedure beoogt een verbetering van de overheidsfinanciën. De onderliggende logica van het lopende versterkte kader voor economisch goed bestuur is dat gezonde overheidsfinanciën de enige weg zijn om een gezond economisch klimaat te creëren. Het kader analyseert de overheidsfinanciën op basis van criteria die bij wet zijn vastgesteld. Dit is van nog groter belang in het laatste stadium van de buitensporigtekortprocedure als de lidstaat de aanbevelingen voor de uiterste datum voor het corrigeren van het tekort uitvoert. Dit betekent dat het aantal lidstaten in een buitensporigtekortprocedure regelmatig verandert ten gevolge van maatregelen waardoor het jaarlijkse algemene begrotingstekort onder de 3% komt in verhouding tot het bbp. Het aantal lidstaten in deze procedure kan van jaar tot jaar veranderen. De stijging van het aantal in 2009 werd veroorzaakt door een stijging van de overheidsuitgaven na overheidstussenkomsten op de financiële markten. Behalve zeven lidstaten (BG, CZ, EE, MT, PL, RO en SK) hebben alle andere lidstaten diverse tussenkomsten van de overheid gemeld in de context van de financiële crisis sinds 2007. Dit betekent dat de indicator van het aantal lidstaten met een buitensporigtekortprocedure niet conclusief is. In deze context zijn de indicatoren die het niveau en de wijzigingen van het overheidstekort en de bruto schuld in de lidstaten aangeven, van grotere relevantie.

Over het algemeen komen de overheidsfinanciën weer op het goede spoor. Het niveau van het overheidstekort is sinds 2008 aanzienlijk verbeterd en zal in 2013 naar verwachting dalen tot 3,3%, terwijl de schuldquote lichtjes zal stijgen tot 87% van het bbp in 2013.

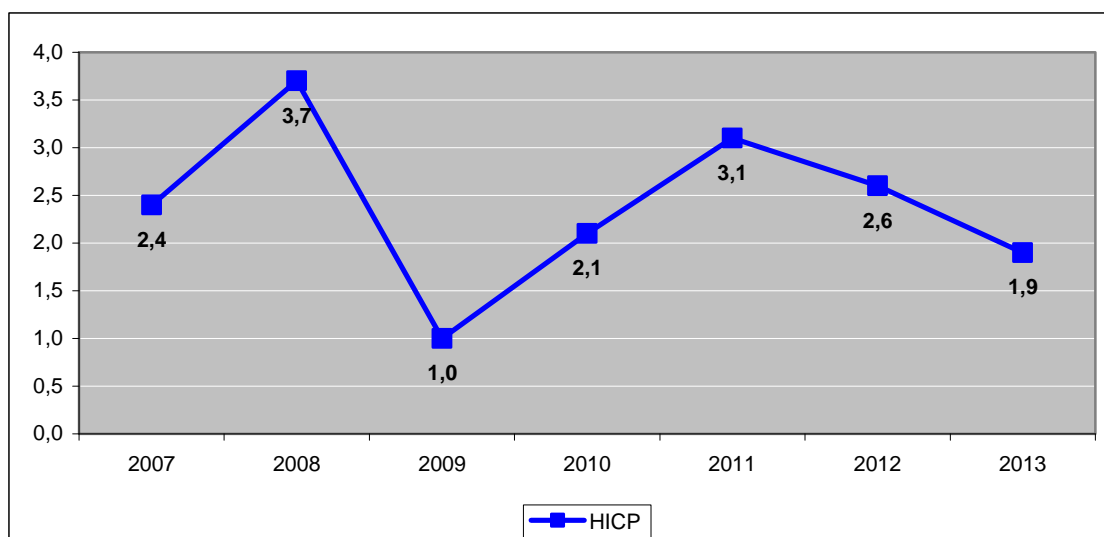
5.2.3. Verwachte geleidelijke daling van de inflatie

De consumentenprijzen in 2011 werden hoofdzakelijk opgestuwd door de wereldwijde stijging van de grondstoffenprijzen en in sommige lidstaten door een verhoging van de indirecte belastingen en de gereguleerde prijzen. De HICP-inflatie overschreed in 2011 tijdelijk de 3%, maar begon weer te dalen in het licht van een zwakker economisch klimaat. De verlaging van de grondstoffenprijzen als voorspeld voor het eind van dit jaar en de relatief zwakke economische activiteit zouden de inflatie van de consumentenprijzen nog verder moeten doen dalen. Een snellere daling van de inflatiepercentages is onmogelijk door de begrotingsmaatregelen die in diverse lidstaten werden getroffen, met name verhogingen van de directe belastingen en gereguleerde prijzen. De hervatting van een zekere groei in 2012 en 2013 zal vermoedelijk niet tot druk op de prijzen leiden, vooral omdat naar verwachting de output gaps slechts heel traag zullen verkleinen in de EU en de eurozone.

De verlaging van de grondstoffenprijzen als voorspeld voor het eind van dit jaar en de relatief zwakke economische activiteit zouden de inflatie van de consumentenprijzen moeten verlagen. De nominale inflatie zal naar verwachting verder dalen, ten gevolge van de teruggang van de energie-inflatie, een effect van de stijging van de olieprijs in het begin van 2011.

De hervatting van een zekere groei op het eind van 2012 en in 2013 zal vermoedelijk niet tot grotere inflatedruk leiden, vooral omdat naar verwachting de output gaps slechts heel traag zullen verkleinen in de EU en de eurozone. De nominale inflatie, gemeten in de geharmoniseerde index van de consumentenprijzen (HICP), zal naar verwachting rond 2% blijven in 2013 (1,9% in de EU, 1,8% in de eurozone) en blijft daarmee overeenkomstig de inflatieverwachtingen. De kerninflatie zal in 2013 parallel daarmee evalueren, ondanks enige distorsie ten gevolge van hogere indirecte belastingen en gereguleerde prijzen (zie figuur 7).

Figuur 7: Geharmoniseerde index van consumentenprijzen binnen EU-27 (jaarlijks % wijziging)



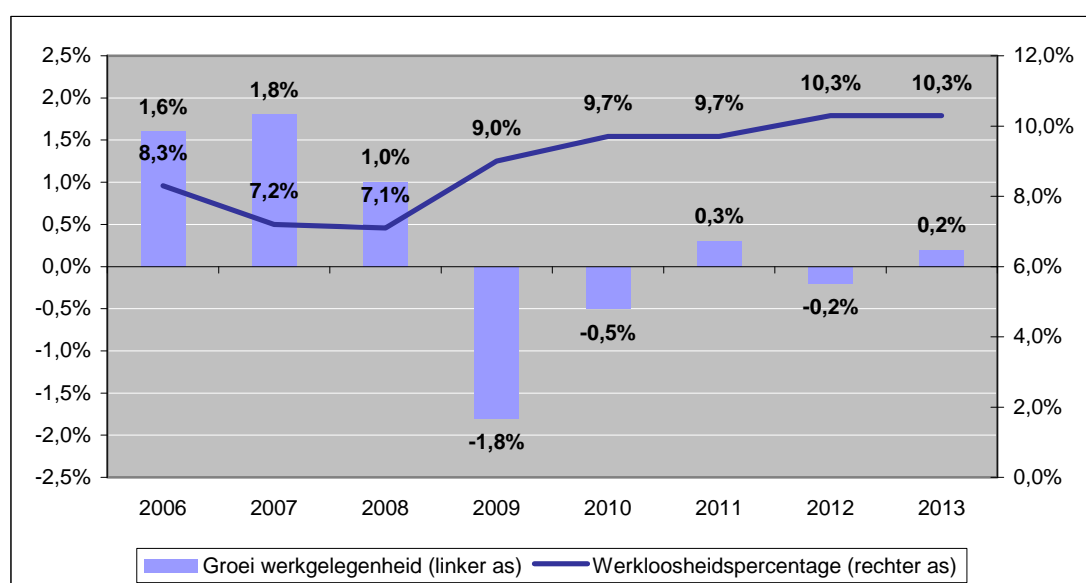
Bron: Eurostat (2007-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

5.2.4. De situatie op de arbeidsmarkt zal zich naar verwachting stabiliseren

De huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt reflecteren zowel de nasleep van de recessie van 2008-2009 als de stagnatie van 2011-2012. De verbeteringen gedurende de eerste stadia van het herstel van 2009-2011 zijn beperkt gebleven. Aangezien de bedrijven hun arbeidsinput hebben aangepast door het aantal gewerkte uren per werknemer terug te brengen, eerder dan het aantal werknemers te verminderen, heeft de groei eerst een normalisering van de werkuren bewerkstelligd, maar niet of nauwelijks een groei van de werkgelegenheid.

Door een achteruitgang van de werkgelegenheid in de tweede helft van 2011, is de werkloosheid in 2012 tot 10,3% gestegen en zal deze naar verwachting in 2013 op dat niveau blijven (zie figuur 8).

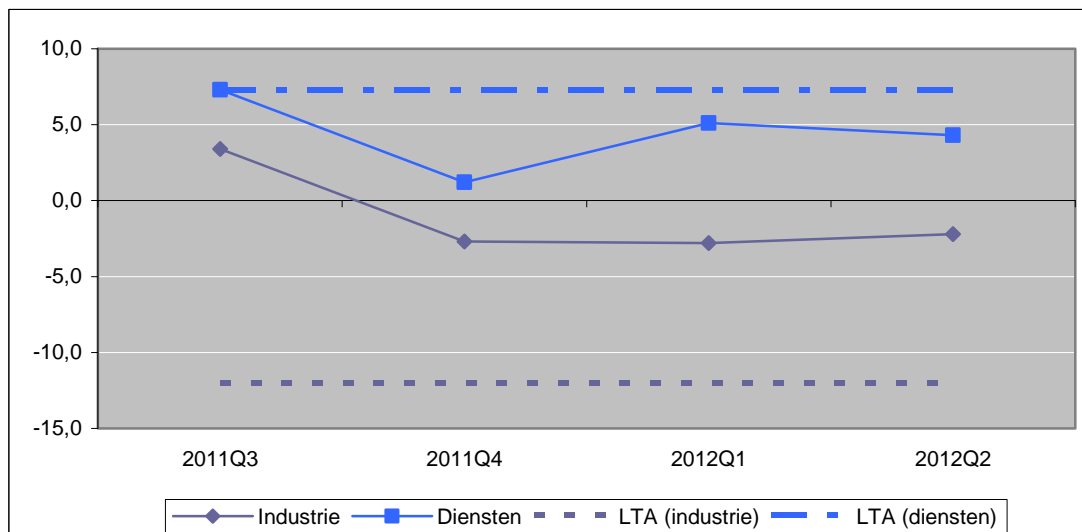
Figuur 8: Groei van de werkgelegenheid en werkloosheidspercentage binnen EU-27 (2006 – 2013)



Bron: Eurostat (2006-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

Dit betekent dat in de enquêtes van de Commissie de werkgelegenheidsverwachting in het bedrijfsleven en de dienstensector in de EU tegen eind 2011 is teruggegaan en ook in het eerste kwart van 2012 laag bleef. De werkgelegenheidsverwachting in de industrie van de EU bleef boven het langetermijngemiddelde en de werkgelegenheidsverwachting in de dienstensector bleef licht onder het langetermijngemiddelde (zie figuur 9).

Figuur 9: Prognose werkgelegenheid 2011 – 2012 (saldo)



Bron: DG ECFIN

Verder zou de verwachte heropleving van de economische activiteit de arbeidsmarkt moeten helpen stabiliseren. Door de gebruikelijke vertraagde reactie van de werkgelegenheid op veranderingen in de economische activiteit zal het echter even duren voor we op de arbeidsmarkt verbeteringen kunnen vaststellen. Ook de hervormingsinspanningen die in diverse delen van de EU werden ondernomen, zullen meer en meer effect op de situatie hebben. Deze inspanningen zouden effect moeten sorteren ongeveer na dezelfde vertraging die al werd vastgesteld in landen die geruime tijd geleden dergelijke maatregelen hebben getroffen.

Over het algemeen wordt verwacht dat de werkgelegenheid in 2013 in de EU matig zal toenemen en in de eurozone zal stabiliseren. Als gevolg daarvan zou de opwaartse trend van de werkloosheid in de EU en de eurozone moeten stoppen.

Er zij aan herinnerd dat het niet de eerste keer is dat de werkloosheidscijfers in de Europese Unie toenemen en een vergelijkbaar niveau halen. Tussen 2000 en 2004 is het werkloosheidspercentage gestegen van 8,5% tot 9,1% om in 2008 weer te dalen tot 7,1%.

5.2.5. *Beloning in de publieke sector ten opzichte van de gehele economie*

De Commissie acht het belangrijk om de toestand van de werknemers in de publieke sector te vergelijken met de gehele economie van de EU. Daarom is het nuttig om de beloning van werknemers, die de totale arbeidskosten van alle werknemers meet, dat wil zeggen de brutolonen met inbegrip van overuren en bonussen, alle voordelen in natura en de sociale werkgeversbijdragen⁸, in de publieke sector (algemene overheid⁹) en de totale economie te vergelijken. De gegevens voor de gehele

⁸ Dit heeft als gevolg dat zowel de ontwikkelingen in het werkgelegenheidspercentage en de ontwikkelingen van het uitkeringsbeleid als het loonniveau worden weerspiegeld.

⁹ In dit deel wordt onder publieke sector de overheid bedoeld. Deze omvat alle institutionele eenheden die tot de overige niet-marktproducenten behoren en waarvan de output, die voornamelijk gefinancierd wordt uit verplichte betalingen van eenheden die tot andere sectoren behoren, voor individueel of

economie omvatten ook de gegevens voor de publieke sector. Het aandeel van de publieke sector in de gehele economie bedraagt ongeveer 22%.

De beloning in de private sector hangt in hoge mate samen met de economische conjunctuur: de beloning van de werknemers in de totale economie steeg in 2007 met 5,2% en in 2008 met 4,4%, maar daalde met 0,3% in 2009, toen de financiële crisis volop aan de gang was, terwijl het bbp daalde met 4,3%. De beloning in de openbare sector volgt niet noodzakelijk de conjunctuur. In 2009 steeg de beloning van het personeel in algemene overheidsdienst bijvoorbeeld met 3,4%.

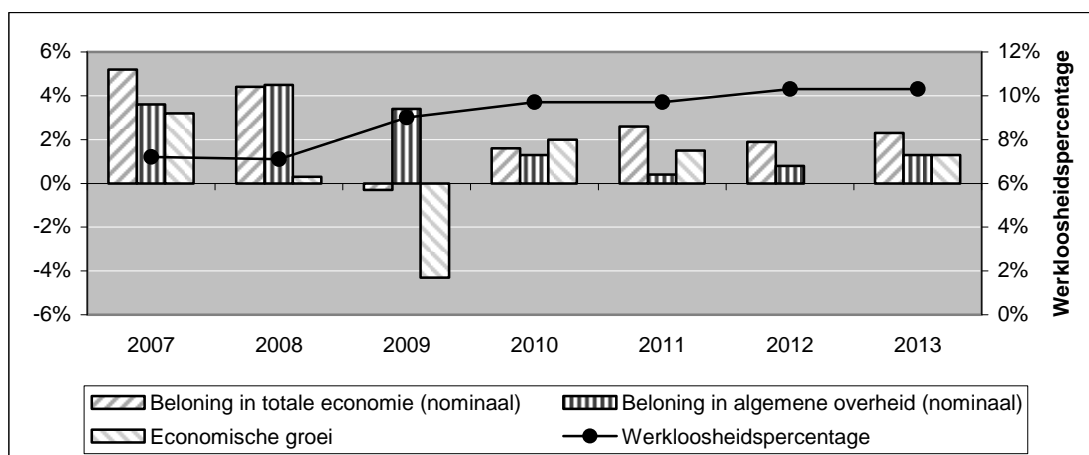
De jaarlijkse stijging van de beloning van werknemers in de openbare sector zal naar verwachting van 0,4% in 2011 tot 0,8% in 2012 bedragen en in 2013 verder tot 1,3% stijgen. De beloning in de hele economie steeg met 2,6% in 2011 en zal naar verwachting in een sneller tempo gaan stijgen (1,9% in 2012 en 2,3% in 2013) dan de beloning in de openbare sector (zie figuur 10).

Tijdens de recessie van 2009 steeg de beloning in de gehele economie minimaal, terwijl de aanpassingen van de bezoldiging in de openbare sector matig bleven. Dit veranderde echter na het einde van de recessie, en er kwamen grotere stijgingen van de bezoldiging in de totale economie, terwijl de aanpassingen van de bezoldiging in de openbare sector beperkt bleven ten gevolge van de inspanningen van de overheid om het begrotingstekort aan te pakken. Tussen 2004 en 2011 steeg de beloning in de EU in nominale termen met 28,4% in de openbare sector en met 27,9% in de totale economie. Volgens de Europese economische prognose – voorjaar 2012 zal de beloning wellicht tegen 2013 tot 31,1% stijgen in de openbare sector (te beginnen van 2004) tegenover 33,3% in de totale economie (zie figuur 11).

De nominale beloning per werknemer zal naar verwachting stijgen met een jaarlijks percentage van ongeveer 2,1% in 2012 en 2013. Dit zal leiden in een verlaging van de reële bezoldiging in 2012, ten gevolge een hoger inflatiepercentage (2,6%), maar zal in 2013 leiden tot een stijging van de reële bezoldiging, omdat de inflatie dan tot 1,9% zal dalen. Naar verwachting zal de situatie minder positief zijn voor overheidsambtenaren, met een lagere stijging van de beloning. Het verlies van de koopkracht in de openbare sector zou 1,8% bedragen in 2012 en is overeenkomstig de specifieke indicatorprognose van Eurostat op basis van informatie die werd verstrekt door de werkgroep artikel 65 in maart 2012. Volgens deze informatie zouden ambtenaren in centrale overheden 1,6% van hun koopkracht verliezen. Hieruit blijkt duidelijk dat de geplande aanpassing van de bezoldiging in de EU-instellingen nauw verband houdt met de stijging van de bezoldigingen in de openbare sector en volledig overeenstemt met de economische en sociale situatie in de Unie, ondanks de hogere salarisaanpassingen in de totale economie.

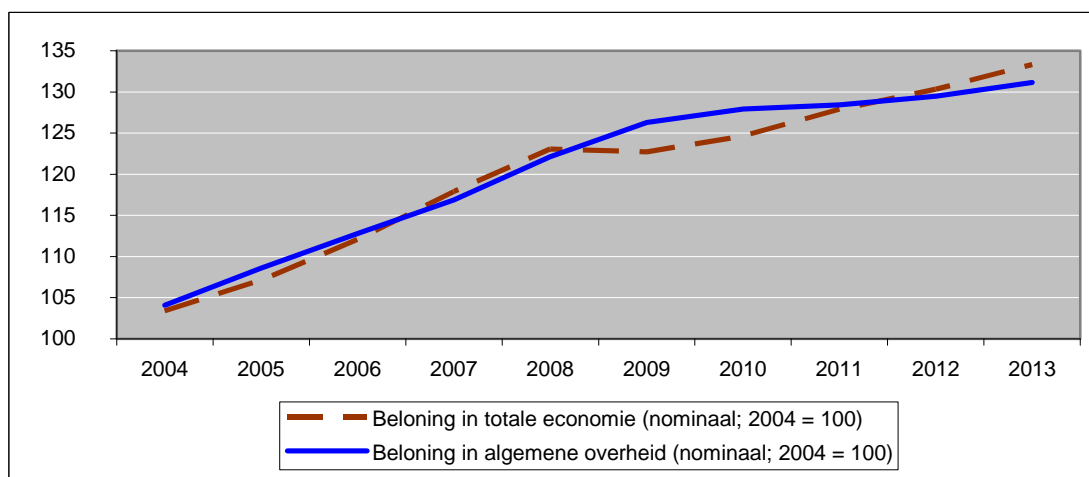
collectief verbruik is bestemd en/of alle institutionele eenheden die zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen. De institutionele eenheden omvatten overheidsinstellingen en bepaalde instellingen zonder winstoogmerk en zelfstandige pensioenfondsen. De overheid is onderverdeeld in vier subsectoren: centrale overheid, deeloverheid, lokale overheid en wettelijke socialeverzekeringsinstellingen.

Figuur 10: Wijzigingen in de beloning van werknemers binnen EU-27, totale economie versus algemene overheid (2007 – 2012)



Bron: Eurostat (2007-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

Figuur 11: Cumulatieve wijzigingen in de beloning van werknemers in de EU, totale economie versus algemene overheid (2004 – 2012)



Bron: Eurostat (2004-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

Tabel 11: Wijzigingen in de beloning van werknemers in de EU (jaarlijks % wijziging)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Algemene overheid	4,1	4,3	3,9	3,6	4,5	3,4	1,3	0,4	0,8	1,3
Totale economie	3,4	3,6	4,6	5,2	4,4	- 0,3	1,6	2,6	1,9	2,3

Bron: Eurostat (2004-2011) en DG ECFIN (2012-2013)

5.2.6. Veranderingen in de koopkracht van nationale overheidsambtenaren in de centrale overheid (aanvullende prognose)

Een aanvullende prognose uitgevoerd door Eurostat eind mei toonde aan dat het verlies van de koopkracht in de openbare sector lager zal uitvallen dan eerst gedacht, nl. 1%¹⁰ in de acht referentielidstaten en 1,4% in EU-27. Dit is te wijten aan een aanzienlijke verhoging van de bezoldiging die door de federale overheid in Duitsland

¹⁰ Het VK heeft geen herziene gegevens overgelegd.

is toegekend aan de overheidsambtenaren en die ook van toepassing zal zijn op de ambtenaren van de federale overheid. Het genoemde verlies van koopkracht zal via de methode worden toegepast op het EU-personeel. Er zijn geen gebeurtenissen die in de aanpassing van de bezoldigingen moeten worden verwerkt en die niet door de methode kunnen worden bestreken. Bijgevolg is er geen reden om een groter verlies van koopkracht toe te passen op de Europese ambtenaren buiten hetgeen door de lidstaten op hun ambtenaren wordt toegepast. Er dient bovendien aan te worden herinnerd dat door de elementen van dubbele telling en de weigering van de Raad om in 2011 de bezoldigingen aan te passen, het verlies van koopkracht in de EU-instellingen sinds 2004 meer dan het dubbele bedraagt (7,6%) van dat in de nationale overheidsdiensten (3,6%).

De lidstaten is ook gevraagd om prognosen in te dienen voor wijzigingen van de bezoldigingen vanaf 1 juli 2012 tot het eind van het jaar, maar een aantal lidstaten had problemen met het indienen van betrouwbare cijfers, waardoor Eurostat geen betrouwbare prognose kan opstellen. Toch dient erop te worden gewezen dat geen enkele lidstaat voor de tweede helft van 2012 een verlaging van de bezoldigingen vooropstelt en dat ten minste negen lidstaten een stijging van de bezoldigingen voor nationale ambtenaren plannen. Daarom moet de uitzonderingsclausule niet worden toegepast. Dit is volledig conform de redenering van het Hof van Justitie, dat in zaak C-40/10 bevestigde dat *“de uitzonderingsclausule het mogelijk maakt om rekening te houden met de gevolgen van een zowel ernstige als plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand wanneer de bezoldigingen van de ambtenaren met toepassing van de “normale methode” niet snel genoeg worden aangepast.”* Aangezien de lidstaten geen verlaging van de bezoldigingen in de tweede helft van 2012 plannen, maar wel verhogingen van de bezoldigingen, is er geen reden om van de normale methode af te wijken door rekening te houden met aanpassingen van de bezoldigingen in de lidstaten buiten de referentieperiode.

Hoewel door de consolidering van de overheidsfinanciën de stijging van de bezoldigingen in de openbare sector naar verwachting beperkt zal blijven, zal dit alles samengenomen in de totale economie niet het geval zijn. Aanpassingen van de bezoldigingen onder de inflatiegrens zullen er verder toe leiden dat de bezoldigingen van de EU-ambtenaren in 2012 geërodeerd worden, en indien de nieuwe methode in 2013 van kracht wordt, zal elk verder verlies van koopkracht van nationale ambtenaren ook op het EU-personeel van toepassing worden.

6. CONCLUSIE

Uit de bovenstaande overwegingen en analyse volgt dat niet is voldaan aan de wettelijke criteria van artikel 10 van bijlage XI in de referentieperiode tussen 1 juli 2011 en medio mei 2012. In 2012 wordt verwacht dat de EU-economie zal stagneren alvorens in beperkte mate te gaan groeien. De bezoldiging zal in 2012 en 2013 in de totale economie met 2,1% gaan stijgen, hoewel de stijging van de beloning in de openbare dienst lager zal uitvallen overeenkomstig de lagere bezoldigingspercentages van overheidspersoneel.

Er hebben zich geen gebeurtenissen voorgedaan die niet met de normale toepassing van de methode werden of konden worden gemeten.

In 2012 zou de werkelijke beloning van EU-personeel dalen overeenkomstig het verlies van koopkracht van de nationale ambtenaren. Na de referentieperiode zullen ten minste negen lidstaten naar verwachting een verhoging van de bezoldiging kennen en geen van hen een vermindering. Er is bijgevolg geen reden om af te wijken van de “normale methode” door rekening te houden met de aanpassing van de bezoldigingen in de lidstaten buiten de referentieperiode.

De Commissie acht het derhalve niet aangewezen om een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.

De Commissie herinnert er opnieuw aan dat zij als antwoord op de moeilijke algemene economische situatie een voorstel heeft ingediend bij het Europees Parlement en de Raad dat moet leiden tot aanzienlijke besparingen in de volgende jaren en zelfs tot nog meer besparingen op de lange termijn. Het voorstel omvat een nieuwe en herziene methode, alsook aanpassingen aan het mechanisme van de uitzonderingsclausule.