

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 april 2006 \*

In zaak C-124/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Gerechtshof te 's-Gravenhage (Nederland) bij beslissing van 3 maart 2005, ingekomen bij het Hof op 16 maart 2005, in de procedure

**Federatie Nederlandse Vakbeweging**

tegen

**Staat der Nederlanden,**

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Schiemann, N. Colneric (rapporteur), K. Lenaerts en E. Juhász, rechters,

\* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: J. Kokott,  
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 december 2005,

gelet op de opmerkingen van:

- de Federatie Nederlandse Vakbeweging, vertegenwoordigd door L. S. J. de Korte en M. A. C. Vijn, advocaten,
  
- het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en M. de Mol als gemachtigden,
  
- het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door T. Linden als gemachtigde,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Yerrell en P. van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 januari 2006,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 2, van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 307, blz. 18), zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000 (PB L 195, blz. 41; hierna: „richtlijn”).
  
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Federatie Nederlandse Vakbeweging (hierna: „FNV”) en de Nederlandse Staat over de vraag of artikel 7, lid 2, van de richtlijn zich verzet tegen de mogelijkheid van afkoop van in voorgaande jaren gespaarde dagen van de in de richtlijn bedoelde minimumperiode van jaarlijkse vakantie met behoud van loon.

### Het rechtskader

#### *De communautaire regeling*

- 3 De richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 118 A EG-Verdrag (de artikelen 117-120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG-143 EG). Overeenkomstig artikel 1, lid 1, ervan, stelt zij minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd vast.

4 Afdeling II van de richtlijn voorziet in de maatregelen die de lidstaten moeten treffen opdat aan alle werknemers minimumrusttijden per dag, wekelijkse rusttijd en jaarlijkse vakantie met behoud van loon worden toegekend. Zij regelt tevens de pauzes en de maximale wekelijkse arbeidstijd.

5 Met betrekking tot de jaarlijkse vakantie bepaalt artikel 7 van de richtlijn:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend, overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie.

2. De minimumperiode van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon kan niet door een financiële vergoeding worden vervangen, behalve in geval van beëindiging van het dienstverband.”

6 Artikel 17 van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van een aantal bepalingen van de richtlijn, maar niet van artikel 7.

7 De richtlijn is per 2 augustus 2004 ingetrokken en vervangen door richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 299, blz. 9). Artikel 7 van de richtlijn is echter ongewijzigd gebleven.

*De nationale regeling*

- 8 De relevante bepalingen, die zijn vastgesteld ter omzetting van de richtlijn in het Nederlandse recht, staan in boek 7, titel 10 (arbeidsovereenkomst), afdeling 3 (vakantie en verlof), van het Burgerlijk Wetboek (hierna: „BW”).
- 9 Artikel 7:634, lid 1, BW bepaalt:

„De werknemer verwerft over ieder jaar waarin hij gedurende de volledige overeengekomen arbeidsduur recht op loon heeft gehad, aanspraak op vakantie van ten minste vier maal de overeengekomen arbeidsduur per week of, als de overeengekomen arbeidsduur in uren per jaar is uitgedrukt, van ten minste een overeenkomstige tijd.”

- 10 Artikel 7:638 BW bepaalt:

„1. De werkgever is verplicht de werknemer ieder jaar in de gelegenheid te stellen de vakantie op te nemen waarop de werknemer op grond van artikel 634 ten minste aanspraak heeft.

2. Voorzover in de vaststelling van de vakantie niet is voorzien bij schriftelijke overeenkomst dan wel bij of krachtens collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan of de wet, stelt de werkgever de

tijdstippen van aanvang en einde van de vakantie vast overeenkomstig de wensen van de werknemer tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten. [...]

[...]

6. De werkgever is verplicht de werknemer de resterende aanspraak op vakantie in dagen of uren te verlenen, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten.

[...]”

<sup>11</sup> Artikel 7:639 BW luidt als volgt:

„De werknemer behoudt gedurende zijn vakantie recht op loon.”

<sup>12</sup> Artikel 7:640 BW bepaalt:

„1. De werknemer kan tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst geen afstand doen van zijn aanspraak op vakantie tegen schadevergoeding.

2. Indien een aanspraak op vakantie is verworven die het in artikel 634 bedoelde minimum te boven gaat, kan voor zover die aanspraak dat minimum te boven gaat, bij schriftelijke overeenkomst van lid 1 worden afgeweken.”

13 Artikel 7:642 BW bepaalt:

„Een rechtsvordering tot toekenning van vakantie verjaart door verloop van vijf jaren na de laatste dag van het kalenderjaar waarin de aanspraak is ontstaan.”

14 Artikel 7:645 BW luidt als volgt:

„Van de artikelen 634 tot en met 643 kan niet ten nadele van de werknemer worden afgeweken, tenzij zodanige afwijking bij die artikelen is toegelaten.”

### **Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag**

15 Met betrekking tot bovengenoemde wettelijke regels wordt in een door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gepubliceerde voorlichtings-

brochure „*Nieuwe vakantiewetgeving. Meer ruimte voor maatwerk*” van februari 2001 (hierna: „brochure”) het volgende uiteengezet:

„De basis van de vakantiewetgeving blijft hetzelfde: iedere werknemer heeft recht op vakantie met behoud van loon. Het wettelijke minimumaantal vakantiedagen per jaar is vier keer het aantal werkdagen per week. [...]

Meer vakantie mag altijd, maar minder nooit!

[...]

### 3. Vakantiedagen langer opsparen

Mag een werknemer zijn vakantiedagen een paar jaar opsparen zodat hij een lange wereldreis kan maken?

Ja, dat kan prima. Vakantiedagen kunnen langer opgespaard worden voordat zij vervallen. [...]



#### 4. Vakantiedagen afkopen

Het huis moet nodig opgeknapt. Kan een werknemer in ruil voor zijn opgespaarde vakantiedagen geld krijgen?

Ja, maar... Extra vakantiedagen mogen voortaan worden afgekocht. Het gaat dan om vakantiedagen boven het verplichte minimumaantal dagen per jaar of om dagen die zijn gespaard in voorgaande jaren.

Voorbeeld: Een werknemer met een volledige baan heeft 50 opgespaarde vakantiedagen en wil die verkopen aan zijn werkgever. Hij heeft nog geen vakantie opgenomen dat jaar. Hij kan dan maximaal 50-20 (wettelijk minimum) = 30 dagen verkopen.”

- <sup>16</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van artikel 7:640 BW heeft de Nederlandse regering samengevat het volgende naar voren gebracht. De minimumvakantieaanspraak bestaat uit het aantal dagen waarop een werknemer in een bepaald jaar ten minste recht heeft, zonder de bovenwettelijke dagen in dat jaar en zonder de dagen die uit voorgaande jaren zijn overgespaard. Al de in voorafgaande jaren opgespaarde dagen komen voor afkoop in aanmerking, ongeacht de herkomst van die dagen. Het maakt dus niet uit of die dagen zijn gespaard uit bovenwettelijke vakantie of uit de minimumvakantie van een voorgaand jaar. Wanneer de werknemer de minimumvakantieaanspraak (geheel of gedeeltelijk) onbenut heeft gelaten, om wat voor reden dan ook, geldt deze aanspraak in een volgend jaar niet meer als minimaal aanspraak; dat volgende jaar kent immers een eigen minimumaanspraak. Tegenover die onbenut gelaten aanspraak uit het eerdere jaar kan een financiële vergoeding worden gezet.

- 17 Tijdens de parlementaire behandeling is erkend dat een afkoopmogelijkheid voor vakantiedagen werknemers ertoe kan aanzetten vakantiedagen niet op te nemen in de wetenschap dat in een dienstjaar niet opgenomen vakantiedagen in latere jaren in aanmerking komen voor afkoop. In dit verband is aangegeven, dat hier aan werkgevers en werknemers een eigen verantwoordelijkheid moet worden gelaten en dat er vertrouwen is, dat de betrokkenen hiermee in voorkomend geval op een verantwoorde manier zullen omgaan. Daarbij is erop gewezen, dat de werkgever ingevolge artikel 7:638, lid 1, BW verplicht is de werknemer ieder jaar in de gelegenheid te stellen ten minste de minimumvakantie op te nemen; de werknemer kan deze minimumvakantie bij de werkgever afdwingen.
- 18 Er is voorgesteld om artikel 7:640, lid 2, BW zo aan te passen, dat van het totaal aantal opgespaarde dagen dat deel dat is ontstaan doordat in voorafgaande jaren minder vakantie is opgenomen dan het wettelijk minimum, niet mag worden afgekocht. Dat voorstel is tijdens de parlementaire behandeling van de hand gewezen.
- 19 De FNV heeft bij de Rechtbank te 's-Gravenhage een vordering aanhangig gemaakt strekkende, in wezen, tot verklaring voor recht, dat de Nederlandse Staat onrechtmatig handelt door bij de uitlegging van het begrip „minimumvakantie” als bedoeld in artikel 7:634 BW in strijd met artikel 7, lid 2, van de richtlijn het standpunt in te nemen en uit te dragen dat dagen die uit voorgaande jaren zijn overgespaard, wettelijke en bovenwettelijke, de minimumvakantieaanspraak te boven gaan, en daarmee in beginsel voor afkoop in aanmerking komen. Voorts heeft de FNV gevorderd dat de Nederlandse Staat wordt verboden om zijn verkeerde uitlegging van artikel 7:640 BW nog langer uit te dragen en om de brochure te verspreiden, en dat wordt gelast de te geven beslissing te publiceren.
- 20 De Rechtbank te 's-Gravenhage heeft het beroep verworpen. De FNV heeft in haar hoger beroep bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage tevens, subsidiair, gevorderd dat voor recht wordt verklaard dat een redelijke uitlegging van artikel 7:640, lid 2, BW

overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de richtlijn meebrengt dat de vakantiedagen die de werknemer in enig jaar minder heeft genoten dan waarop hij over dat jaar wettelijk ten minste aanspraak heeft verworven, niet voor afkoop in aanmerking komen.

- 21 Volgens de verwijzende rechter volgt uit de wetsgeschiedenis en de brochure gezamenlijk dat de minimumperiode van de jaarlijkse vakantie, indien de werknemer deze niet benut, in een volgend jaar alsnog door een financiële vergoeding kan worden vervangen. De betrokken brochure heeft in het licht van de wetsgeschiedenis een zodanige inhoud, dat wanneer die inhoud in strijd is met de wijze waarop de richtlijn moet worden uitgelegd en geïmplementeerd, de verspreiding van de brochure zonder enige vorm van waarschuwing — welke daarin niet is gegeven —, misleidend en daarmee onrechtmatig is. Het is zijns inziens voldoende aannemelijk, dat de mogelijkheid van latere afkoop van dagen van de minimumperiode van de jaarlijkse vakantie ertoe kan leiden dat werknemers de jaarlijkse minimumvakantie niet of niet volledig opnemen. Door onjuiste uitleg van de richtlijn door de Nederlandse Staat wordt de FNV, als belangenbehartiger van werknemers in Nederland, in haar belang geschaad.
- 22 Onder deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Verdraagt zich met het gemeenschapsrecht en in het bijzonder met artikel 7, lid 2, van richtlijn 93/104/EG [...], een wettelijk voorschrift van een lidstaat dat de mogelijkheid biedt tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst schriftelijk overeen te komen dat aan een werknemer die in enig jaar niet, of niet volledig, zijn jaarlijkse minimumvakantie heeft opgenomen, in een volgend jaar een financiële vergoeding daarvoor wordt toegekend?

Bij de vraag geldt als uitgangspunt dat de vergoeding dan niet wordt gegeven voor aanspraak van de werknemer op minimumvakantie in het lopende jaar of in de daarop volgende jaren.”

## De prejudiciële vraag

- 23 Allereerst moet worden onderzocht of de overdracht van dagen van de minimumperiode van de jaarlijkse vakantie onwettig is, zoals de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft aangevoerd.
- 24 Zonder dat deze kwestie in detail hoeft te worden onderzocht, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een door het gemeenschapsrecht gewaarborgd verlof niet kan afdoen aan het recht om een ander door dit recht gewaarborgd verlof te nemen (zie arrest van 14 april 2005, Commissie/Luxemburg, C-519/03, Jurispr. blz. I-3067, punt 33). In geval van samenvoeging van meerdere door het gemeenschapsrecht gewaarborgde verloven aan het einde van een jaar, kan de overdracht van jaarlijkse vakantie of van een deel hiervan onvermijdelijk zijn.
- 25 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7 van de richtlijn zich ertegen verzet dat een nationale bepaling de mogelijkheid biedt dat tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst jaarlijkse vakantiedagen als bedoeld in de richtlijn die in een bepaald jaar niet zijn opgenomen, worden vervangen door een financiële vergoeding in een volgend jaar.

- 26 De harmonisatie op gemeenschapsniveau inzake de organisatie van de arbeidstijd beoogt een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen door hun minimumrusttijden, met name in de vorm van een jaarlijkse vakantie met behoud van loon, en voldoende pauzes te waarborgen (zie arresten van 26 juni 2001, BECTU, C-173/99, Jurispr. blz. I-4881, punt 38, en 1 december 2005, Dellas e.a., C-14/04, Jurispr. blz. I-10253, punt 41).
- 27 Volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend, overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie.
- 28 Het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon van elke werknemer moet als een bijzonder belangrijk beginsel van communautair sociaal recht worden beschouwd, waarvan niet mag worden afgeweken en waaraan de bevoegde nationale autoriteiten slechts uitvoering mogen geven binnen de grenzen die uitdrukkelijk in de richtlijn zelf zijn opgesomd (zie met name arrest BECTU, reeds aangehaald, punt 43, en arrest van 18 maart 2004, Merino Gómez, C-342/01, Jurispr. blz. I-2605, punt 29).
- 29 Deze richtlijn voert daarenboven de regel in, dat de werknemer in normale omstandigheden in het belang van een doeltreffende bescherming van zijn veiligheid en gezondheid daadwerkelijke rust moet kunnen genieten, aangezien krachtens artikel 7, lid 2, het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon alleen in geval van beëindiging van het dienstverband kan worden vervangen door een financiële vergoeding (reeds aangehaalde arresten, BECTU, punt 44, en Merino Gómez, punt 30).
- 30 Het is juist dat het positieve effect van dit verlof op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer zich ten volle doet gevoelen wanneer dit verlof in het daartoe voorziene jaar, te weten het lopende jaar, wordt genomen. Deze rusttijd boet echter niet aan belang in wanneer hij in een volgende periode wordt genomen.

- 31 Aangezien het in de richtlijn bedoelde verlof ook kan bijdragen aan de veiligheid en de gezondheid van de werknemer wanneer het later wordt genomen, moet worden vastgesteld dat dit verlof binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.
- 32 De mogelijkheid van een financiële vergoeding voor de overgedragen jaarlijkse minimumvakantie vormt echter in elk geval een met het doel van de richtlijn onverenigbare prikkel om afstand te doen van vakantierust of om werknemers ertoe te brengen daarvan afstand te doen.
- 33 Bijgevolg verzet artikel 7, lid 2, van de richtlijn zich ertegen dat de minimumperiode van jaarlijkse vakantie met behoud van loon in geval van overdracht naar een volgend jaar door een financiële vergoeding wordt vervangen.
- 34 Hieraan zij toegevoegd dat artikel 7 van de richtlijn niet een van de voorschriften is waaromtrent uitdrukkelijk is bepaald, dat ervan mag worden afgeweken (zie arrest BECTU, reeds aangehaald, punt 41). Derhalve is het niet van belang of een financiële vergoeding voor de jaarlijkse vakantie met behoud van loon op een overeenkomst is gebaseerd.
- 35 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 7 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een nationale bepaling de mogelijkheid biedt, dat tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst jaarlijkse vakantiedagen als bedoeld in artikel 7, lid 1, die in een bepaald jaar niet zijn opgenomen, worden vervangen door een financiële vergoeding in een volgend jaar.

## Kosten

- <sup>36</sup> Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 7 van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een nationale bepaling de mogelijkheid biedt dat tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst jaarlijkse vakantiedagen als bedoeld in artikel 7, lid 1, die in een bepaald jaar niet zijn opgenomen, worden vervangen door een financiële schadevergoeding in een volgend jaar.**

ondertekeningen