SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT

vom 12. Januar 2006 [1]

I — Einleitung

1. In diesem Verfahren streitet die Federatie Nederlandse Vakbeweging (im Folgenden: FNV), eine Vereinigung niederländischer Gewerkschaften, mit dem niederländischen Staat darüber, ob die finanzielle Abgeltung des Mindestjahresurlaub mit den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar ist, wenn dieser nicht genommen, sondern ins nachfolgende Jahr übertragen worden ist.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung [2] (im Folgenden: Arbeitszeitrichtlinie) hat mit Wirkung vom 4. August 2004 die Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung [3] ersetzt. Soweit hier von Belang, stimmen die beiden Richtlinien überein. [4]

3. Artikel 7 der Arbeitszeitrichtlinie enthält Mindestbestimmungen über den Jahresurlaub:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen nach Maßgabe der Bedingungen für die Inanspruchnahme und die Gewährung erhält, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder nach den einzelstaatlichen Gepflogenheiten vorgesehen sind.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 299, S. 9.

3 — ABl. L 307, S. 18.

4 — Die Richtlinie 2000/34/EG Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind, ABl. L 195, S. 41, ist für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung.

(2) Der bezahlte Mindestjahresurlaub darf außer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht durch eine finanzielle Vergütung ersetzt werden."

4. Nach dem vierten Erwägungsgrund der Arbeitszeitrichtlinie stellen die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit Zielsetzungen dar, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.

5. Der fünfte Erwägungsgrund hält fest, dass Arbeitnehmern in der Gemeinschaft Mindestruhezeiten — je Tag, Woche und Jahr — sowie angemessene Ruhepausen zugestanden werden müssen.

6. Artikel 17 regelt, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten von verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie abweichen dürfen. Für Artikel 7 ist allerdings keine Abweichungsmöglichkeit vorgesehen.

B — *Niederländisches Recht*

7. Nach Auskunft des vorlegenden Gerichts ist die Arbeitszeitrichtlinie durch die folgenden Bestimmungen in niederländisches Recht umgesetzt worden. Das niederländische Burgerlijk Wetboek bestimme seit dem 1. Februar 2001, soweit hier von Belang, Folgendes:

Artikel 7:634:

„1. Der Arbeitnehmer erwirbt in jedem Jahr, in dem er während der vollen vereinbarten Arbeitszeit einen Anspruch auf Lohn gehabt hat, einen Anspruch auf Urlaub von mindestens der vereinbarten Wochenarbeitszeit mal vier oder, wenn die vereinbarte Arbeitszeit in Stunden pro Jahr ausgedrückt ist, in mindestens demselben Umfang.

2. Der Arbeitnehmer, der in einem Teil des Jahres einen Anspruch auf Lohn gehabt hat, erwirbt in diesem Teil einen Anspruch auf Urlaub, der dem Anteil dessen entspricht, worauf er Anspruch gehabt hätte, wenn er während des ganzen Jahres einen Anspruch auf Lohn für die volle vereinbarte Arbeitszeit gehabt hätte.

3. ..."

Artikel 7:638:

„1. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Arbeitnehmer jedes Jahr Gelegenheit zu geben, den Urlaub zu nehmen, auf den er nach Artikel 634 mindestens Anspruch hat.

2. Soweit die Festsetzung des Urlaubs nicht durch schriftliche Vereinbarung oder durch oder aufgrund einer Tarifvereinbarung oder Regelung durch oder namens eines dazu befugten Verwaltungsorgans oder das Gesetz vorgesehen ist, setzt der Arbeitgeber den Anfang und das Ende des Urlaubs entsprechend den Wünschen des Arbeitnehmers fest, sofern nicht wichtige Gründe dagegen sprechen. ...

...

6. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Arbeitnehmer den Restanspruch auf Urlaub in Tagen oder Stunden zu gewähren, sofern nicht wichtige Gründe dagegen sprechen.

..."

Artikel 7:640:

„1. Der Arbeitnehmer kann während der Dauer des Arbeitsvertrags nicht auf seinen Urlaubsanspruch gegen Entschädigung verzichten.

2. Ist ein Urlaubsanspruch erworben worden, der über das in Artikel 634 genannte Minimum hinausgeht, so kann, soweit der Anspruch über dieses Minimum hinausgeht, durch schriftliche Vereinbarung von Absatz 1 abgewichen werden."

III — Sachverhalt

8. Anlass des Rechtsstreits ist eine von einem niederländischen Ministerium, dem Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, veröffentlichte Informationsbroschüre „Neue Urlaubsgesetzgebung: mehr Raum für Maßarbeit", B 089, Februar 2001 (im Folgenden: Broschüre). Darin wird u. a. dargelegt, dass Arbeitnehmer Urlaubstage aufsparen und in nachfolgende Jahre übertragen können, um einen längeren Urlaub zu nehmen. Darüber hinaus könne ein Arbeitnehmer auf die Inanspruchnahme von Urlaubstagen gegen eine Entschädigung verzichten, sie gewissermaßen „verkaufen". Dies gelte im jeweiligen Jahr für alle Urlaubstage, die aus vorangegangenen Jahren übertragen wurden sowie für die Urlaubstage aus dem jeweiligen Jahr, die den Mindesturlaub von vier Wochen überschreiten.

9. Auch aus den Ausführungen der Regierung während der parlamentarischen Beratung der einschlägigen niederländischen Regelungen ergibt sich, dass die Arbeitnehmer auch Teile des gesetzlichen Mindesturlaubs ins nachfolgende Jahr übertragen und dann auf eine Inanspruchnahme gegen Entschädigung verzichten können. Eine Regelung, die dies verhindern sollte, wurde während der parlamentarischen Verhandlung abgelehnt.

10. Die FNV ist der Ansicht, dass das niederländische Recht in der Auslegung durch die niederländische Regierung mit Artikel 7 Absatz 2 der Arbeitszeitrichtlinie nicht vereinbar sei. Sie beantragte daher eine entsprechende gerichtliche Feststellung.

IV — Vorabentscheidungsersuchen

11. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts lässt das niederländische Recht aufgrund der Entstehungsgeschichte und im Licht der Broschüre zu, dass Arbeitnehmer Teile des Mindesturlaubs in das nachfolgende Jahr übertragen und gegen eine Entschädigung auf ihre Inanspruchnahme verzichten.

12. Das vorlegende Gericht zweifelt aber daran, dass diese Auslegung des niederländischen Rechts mit der Arbeitszeitrichtlinie vereinbar ist und richtet daher die folgende Frage an den Gerichtshof:

„Ist mit dem Gemeinschaftsrecht und insbesondere mit Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 eine gesetzliche Vorschrift eines Mitgliedstaats vereinbar, die die Möglichkeit bietet, während der Dauer des Arbeitsvertrags schriftlich zu vereinbaren, dass einem Arbeitnehmer, der in einem Jahr seinen jährlichen Mindesturlaub nicht oder nicht vollständig genommen hat, in einem folgenden Jahr dafür eine finanzielle Entschädigung gewährt wird?

Bei der Frage wird davon ausgegangen, dass die Entschädigung nicht für einen Anspruch des Arbeitnehmers auf Mindesturlaub im laufenden Jahr oder in den darauf folgenden Jahren gewährt wird."

V — Vortrag der Beteiligten

13. Die niederländische Regierung betont, die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie stel-

le grundsätzlich sicher, dass die Arbeitnehmer nach ihren Wünschen den Urlaub nehmen könnten, wenn keine wichtigen Gründe vorliegen, um den Urlaubswunsch abzulehnen. Artikel 7 der Arbeitszeitrichtlinie verpflichte die Mitgliedstaaten nicht dazu, die Arbeitnehmer zu zwingen, ihren Mindestjahresurlaub tatsächlich zu nehmen.

14. Sie vertritt daher die Auffassung, es sei mit Artikel 7 Absatz 2 der Arbeitszeitrichtlinie vereinbar, Teile des Mindestjahresurlaubs nicht in Anspruch zu nehmen, diese auf das nachfolgende Jahr zu übertragen und dann gegen Entschädigung auf eine Inanspruchnahme zu verzichten. Die übertragenen Teile des Mindesturlaubs des Vorjahrs wären nämlich nicht mehr Bestandteil des Mindestjahresurlaubs. Eine entsprechende Regelung gehöre zu den Modalitäten der Gewährung des Mindestjahresurlaubs, die die Mitgliedstaaten nach dem Urteil BECTU festlegen könnten. [5]

15. Die FNV fürchtet dagegen, dass die Auslegung der Arbeitszeitrichtlinie durch die niederländische Regierung Arbeitnehmer dem Risiko aussetzt, vom Arbeitgeber unter Druck gesetzt zu werden, den Mindesturlaub nicht in Anspruch zu nehmen. Zumindest ermögliche diese Auslegung, dass der Arbeitnehmer den Mindesturlaub nicht in Anspruch nehme und jeweils im nachfolgenden Jahr in eine Entschädigung umwandle.

16. Artikel 7 Absatz 2 der Arbeitszeitrichtlinie habe aber zum Ziel, die tatsächliche Inanspruchnahme des Mindesturlaubs zu gewährleisten — nicht nur im Interesse des Arbeitnehmers, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit. [6] Ihre Interessen seien auch betroffen, wenn der Arbeitnehmer wegen unzureichender Erholung arbeitsunfähig werde.

17. Die Kommission trägt vor, die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie beziehe sich nur auf die Modalitäten. Hinsichtlich des Ergebnisses bestehe dagegen kein Spielraum.

18. Die Arbeitszeitrichtlinie diene dem Schutz der Gesundheit und der Sicherheit des Arbeitnehmers. Unter Berufung auf Generalanwalt Mischo in der Rechtssache Merino Gómez [7] ist die Kommission daher der Meinung, dass der Mindestjahresurlaub ein absolutes Recht auf eine wirkliche und wirksame Ruhezeit sei, damit sich der Arbeitnehmer körperlich erholen könne. Deswegen laufe bereits die Übertragung von

5 — Urteil vom 26. Juni 2001 in der Rechtssache C-173/99 (Slg. 2001, I-4881).

6 — So auch die Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl vom 27. Oktober 2005 in den verbundenen Rechtssachen C-131/04 und C-257/04 (Robinson-Steele u. a., Slg. 2006, I-2531, I-2534, Nr. 79).

7 — Die Kommission bezieht sich auf die Schlussanträge vom 3. April 2003 in der Rechtssache C-342/01 (Slg. 2004, I-2605, Nrn. 32 f.).

Teilen des Mindestjahresurlaubs grundsätzlich den Zielen des Artikels 7 der Arbeitszeitrichtlinie zuwider. Nur in Ausnahmefällen sei eine Übertragung aus wichtigen Gründen akzeptabel.

19. Anders als beim Mindesturlaub sei es u. U. bei zusätzlichen Urlaubstagen. Die niederländische Regierung verkenne allerdings die unterschiedliche Qualität beider Urlaubsansprüche. Während zusätzliche Urlaubstage oft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbart würden, sei der Mindestjahresurlaub einer Vereinbarung unzugänglich.

20. Selbst wenn eine Übertragung im Widerspruch zur Arbeitszeitrichtlinie stünde, so ist die Kommission trotzdem der Ansicht, dass der übertragene Urlaubsanspruch wirksam bleibe. Ein ersatzloser Verfall des übertragenen Urlaubs ginge nämlich zu Lasten des Arbeitnehmers und würde seine Erholungsmöglichkeiten weiter reduzieren.

21. Die Kommission wendet sich anschließend der Frage zu, wie mit Teilen des Mindestjahresurlaubs umzugehen sei, die ein Arbeitnehmer — sei es aus akzeptablen oder aus inakzeptablen Gründen — nicht innerhalb des jeweiligen Jahres in Anspruch genommen habe.

22. Zwar könne der gebotene Mindesturlaub nach Ablauf des Jahres als solcher nicht mehr nachgeholt werden, doch würde eine Inanspruchnahme übertragener Urlaubstage zusätzlich zu dem Mindestjahresurlaub des nachfolgenden Jahres die Gesundheit und die Arbeitssicherheit ebenfalls positiv beeinflussen. Dies sei nicht der Fall, wenn der Arbeitnehmer gegen eine Vergütung auf die übertragenen Teile des Mindestjahresurlaubs verzichte.

23. Die Kommission unterstreicht schließlich, dass die Auffassung der niederländischen Regierung die Gefahr des systematischen Missbrauchs heraufbeschwören würde. Arbeitgeber könnten mit der freiwilligen oder erzwungenen Zustimmung des Arbeitnehmers dafür sorgen, dass jedes Jahr nur ein Teil des Mindestjahresurlaubs in Anspruch genommen wird und jeweils im nachfolgenden Jahr eine Entschädigung zahlen.

VI — Würdigung

24. Das Vorabentscheidungsersuchen bezieht sich ausschließlich auf die Frage, ob die Abgeltung von Teilen des Mindestjahresurlaubs zulässig ist, nachdem diese in das nachfolgende Jahr übertragen wurden.

25. Die Kommission meint allerdings, der Gerichtshof solle zunächst die Frage erör-

tern, inwieweit eine Übertragung von Teilen des Mindestjahresurlaubs überhaupt mit der Arbeitszeitrichtlinie vereinbar ist. Diese weit reichende Frage kann allerdings im vorliegenden Verfahren offen bleiben. Sie sprengt nicht nur den Rahmen des Vorabentscheidungsersuchens, wie in der mündlichen Verhandlung auch die FNV, die niederländischen Regierung und die dort erstmals auftretenden Regierung des Vereinigten Königreichs betont haben, sondern ist nach dem eigenen Vortrag der Kommission auch ohne jede Bedeutung für die Beantwortung der Vorlagefrage. Die Kommission vertritt nämlich die Auffassung, dass übertragene Urlaubsansprüche wirksam bleiben, selbst wenn die Übertragung mit der Arbeitszeitrichtlinie unvereinbar wäre. Dem ist insoweit zuzustimmen, als die Arbeitszeitrichtlinie offensichtlich nicht so ausgelegt werden kann, dass sie der wirksamen Übertragung des Mindestjahresurlaubs auf das nachfolgende Jahr in *jedem* denkbaren Fall entgegenstünde. [8]

26. Zu klären ist daher, ob eine finanzielle Abgeltung des übertragenen Mindestjahresurlaubs mit der Arbeitszeitrichtlinie vereinbar ist.

27. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie erhält jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen. Wie die gesamte Richtlinie sollen auch die Bestimmungen über den Mindestjahresurlaub entsprechend Artikel 137 des Vertrages die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer fördern. [9] Gemäß seiner Bezeichnung stellt der Mindestjahresurlaub den Mindestzeitraum dar, der nach Auffassung des Gemeinschaftsgesetzgebers jedes Jahr tatsächlich als Urlaub genommen werden muss, um eine angemessene jährliche Ruhezeit im Sinne des 5. Erwägungsgrundes der Arbeitszeitrichtlinie sicherzustellen. [10]

28. Entgegen der Auffassung der niederländischen Regierung kann der Mindestjahresurlaub nach einer Übertragung in das nachfolgende Jahr nicht *zusätzlichen* Urlaubsansprüchen gleichgestellt werden, die finanziell abgegolten werden dürfen. Zwar kann nach einer vollständigen oder teilweisen Übertragung des Mindestjahresurlaubs auf nachfolgende Perioden der Urlaub nicht mehr vollständig innerhalb des Ausgangsjahres genommen werden. Allerdings kann der Urlaub — wie die Kommission zu Recht vorträgt — auch dann noch zu der gebotenen Erholung des Arbeitnehmers beitragen, wenn der Arbeitnehmer ihn später nimmt.

29. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 darf dieser bezahlte Mindestjahresurlaub grundsätzlich

8 — Sollte der Gerichtshof trotzdem zur Übertragbarkeit Stellung nehmen, läge entsprechend dem sechsten Erwägungsgrund der Arbeitszeitrichtlinie eine Orientierung an dem Übereinkommen Nr. 132 der internationalen Arbeitsorganisation über den bezahlten Jahresurlaub nahe. Dieses 1970 in Genf aufgelegte Abkommen wurde u. a. von 14 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ratifiziert. Nach Artikel 9 ist eine Übertragung grundsätzlich möglich, doch soll zumindest ein Teil des Mindesturlaubs zeitnah nach Abschluss des anspruchsbegründenden Jahres genommen werden.

9 — Urteil BECTU (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 37 ff.).

10 — Vgl. auch das Urteil BECTU (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 44).

nicht durch eine finanzielle Vergütung ersetzt werden. Die einzige vorgesehene Ausnahme betrifft die bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehenden Urlaubsansprüche. [11] Insbesondere gelten die in Artikel 17 der Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten nicht für den Mindestjahresurlaub nach Artikel 7. [12]

30. Wie neben der FNV und der Kommission auch die Regierung des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung vortrug, liefe die von der niederländischen Regierung vertretene Auffassung im Ergebnis darauf hinaus, dieses Verbot zu unterlaufen. Der Mindestjahresurlaub würde nämlich nicht notwendigerweise genommen, sondern könnte durch eine — zeitlich verzögerte — finanzielle Entschädigung ersetzt werden. Genau dieses Ergebnis darf nach Artikel 7 Absatz 2 der Arbeitszeitrichtlinie nicht eintreten.

31. Der Kommission und der FNV ist auch darin zuzustimmen, dass die Möglichkeit einer finanziellen Entschädigung für den übertragenen Mindestjahresurlaub mit den Zielen der Arbeitszeitrichtlinie unvereinbare Anreize schaffen würde, auf Erholungsurlaub zu verzichten bzw. Arbeitnehmer zum Verzicht anzuhalten. [13]

32. Im Gegensatz dazu entstehen zumindest bei dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen Anreize, sich den Zielen von Artikel 7 der Arbeitszeitrichtlinie entsprechend zu verhalten, wenn der übertragene Mindestjahresurlaub nicht finanziell abgegolten werden kann. Ohne die Möglichkeit einer Abgeltung liegt es grundsätzlich im Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, den Mindestjahresurlaub nur in Grenzen zu übertragen, so dass er entsprechend seiner Funktion weitgehend innerhalb des jeweiligen Jahres oder zeitnah danach wahrgenommen wird. Eine übermäßige Ansammlung von Urlaubsansprüchen kann nämlich zu praktischen Problemen bei ihrer Inanspruchnahme führen. Insbesondere bei längerem Urlaub außerhalb der üblichen Urlaubszeit ist eine Urlaubsvertretung oft nur schwer zu gewährleisten. Obwohl dieses Problem zunächst den Arbeitgeber betrifft, muss auch der Arbeitnehmer damit rechnen, dass es sich zu seinen Lasten auswirkt.

33. Folglich ist es mit Artikel 7 der Arbeitszeitrichtlinie unvereinbar, einem Arbeitnehmer, der in einem Jahr seinen jährlichen Mindesturlaub nicht oder nicht vollständig genommen hat, in einem folgenden Jahr dafür eine finanzielle Entschädigung zu gewähren.

11 — Urteile BECTU (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 44) und vom 18. März 2004 in der Rechtssache C-342/01 (Merino Gómez, Slg. 2004, I-2605, Randnr. 30).

12 — Urteil BECTU (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 40 f.).

13 — Vgl. zur Gefahr des Missbrauchs als Gesichtspunkt der Auslegung der Arbeitszeitrichtlinie das Urteil BECTU (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 51) und zu Anreizen für den Arbeitnehmer, auf Urlaub zu verzichten, die Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in den verbundenen Rechtssachen Robinson-Steele u. a. (zitiert in Fußnote 6, Nrn. 78 f.).

VII — Ergebnis

34. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, das Vorabenscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

Es ist mit Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung unvereinbar, einem Arbeitnehmer, der in einem Jahr seinen jährlichen Mindesturlaub nicht oder nicht vollständig genommen hat, in einem folgenden Jahr dafür eine finanzielle Entschädigung zu gewähren.