

## Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

**Aan:**  
Alle Ministers

**Datum:**  
1 februari 2005

**Doorkiesnummer:**  
070 -370 6703

**Onderwerp:**  
Gevolgen arrest Jaeger

### 1. Aanleiding

Op 9 september 2003 heeft het Hof van Justitie EG uitspraak gedaan in de zaak Jaeger (C-151/02). Het Hof stelde vast dat wachtdiensten waarbij artsen fysiek in het ziekenhuis aanwezig moeten zijn, volledig als arbeidstijd moeten worden beschouwd in de zin van richtlijn 93/104/EG inzake de organisatie van de arbeids- en rusttijd, zoals gewijzigd, ook als de artsen op hun werkplek mogen rusten of slapen tijdens de perioden waarin van hen geen werkzaamheden worden verlangd. Dit ligt anders, wanneer de aanwezigheid van de arts niet permanent vereist is, maar hij zich slechts beschikbaar (in de zin van bereikbaar) hoeft te houden. Volgens de huidige Nederlandse arbeidstijdenregelgeving geldt een dergelijke aanwezigheid thans niet als arbeidstijd maar als rusttijd, wat knelt met het standpunt van het Hof.

De vraag rees of het arrest Jaeger (financiële) gevolgen kan hebben, primair voor het verleden. Een Hofuitspraak is immers declaratoir en geldt met terugwerkende kracht. De ICER heeft daarom besloten een juridische risicoanalyse op te stellen. Aanpassing van de relevante EG- en nationale regelgeving is hierbij buiten beschouwing gelaten.<sup>1</sup>

### 2. Aanpak

Eerst is in kaart gebracht voor welke sectoren het arrest Jaeger gevolgen heeft en welke schadevorderingen zouden kunnen worden ingediend. Na het vaststellen van het juridische kader voor aansprakelijkstellingen zijn de mogelijke schadevorderingen daaraan getoetst op haalbaarheid.

Hoewel het laatste woord over het succes van schadeclaims uiteraard aan de rechter is, heeft de ICER het zinvol geacht een inschatting te maken van de haalbaarheid van denkbare claims.

---

<sup>1</sup> Omdat het arrest Jaeger voor vrijwel alle EU-lidstaten gevolgen heeft, heeft de Commissie onderzocht in hoeverre de richtlijn kan worden aangepast om voor de ontstane knelpunten een structurele oplossing te vinden. Eind september 2004 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor wijziging. Dit voorstel voorziet onder meer in een bepaling op grond waarvan inactieve uren van een aanwezigheidsdienst niet als arbeidstijd moeten worden gerekend, tenzij dit anders is bepaald in de nationale regelgeving of in een collectieve arbeidsovereenkomst of bedrijfsakkoord, en een verlenging van de referentieperiode waarover de gemiddelde maximum arbeidstijd per week mag worden berekend.

### 3. Bevindingen

#### *Sectoren*

Gebleken is dat wachtdiensten vooral in de collectieve sector voorkomen (met name de zorgsector en de brandweer).

#### *Schadevorderingen*

De overheid zou in de hoedanigheid van wetgever aangesproken kunnen worden door werknemers voor vergoeding van materiële of immateriële schade als gevolg van onjuiste wetgeving. Omdat de overheid als werkgever gehouden is het Europese recht na te leven, zou de overheid ook in die hoedanigheid kunnen worden geconfronteerd met claims van werknemers. Tenslotte zouden werkgevers, die met succes door hun werknemers aansprakelijk zijn gesteld, de te vergoeden bedragen kunnen willen verhalen op de overheid als wetgever.

#### *Juridisch kader*

Voor de beoordeling van de claims is, naast het Europese aansprakelijkheidsrecht, ook het nationale aansprakelijkheidsrecht van belang. Het Europese aansprakelijkheidsrecht geeft namelijk slechts minimumvoorwaarden. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG mogen vorderingen uit hoofde van het Europese recht niet minder gunstig worden behandeld dan vorderingen uit hoofde van het nationale recht. Waar het nationale recht terzake van het vaststellen van de aansprakelijkheid voor particulieren gunstiger voorwaarden bevat dan het Europese recht, dienen die nationale voorwaarden te worden toegepast.

Voor de vaststelling van overheidsaansprakelijkheid naar Europees recht moet blijkens de rechtspraak van het Hof sprake zijn van voldoende gekwalificeerde schending, de geschonden rechtsregel moet rechten aan particulieren toekennen en er moet een causaal verband zijn tussen schade en de schending. Voor de vaststelling van (overheids) aansprakelijkheid naar Nederlands recht moet ingevolge artt. 6:162 jo 6:163 BW sprake zijn van een onrechtmatige daad die toerekenbaar is aan de overheid; er moet sprake zijn van schade; er moet voldaan zijn aan het causaliteitsvereiste (d.w.z. er moet een rechtstreeks verband zijn tussen de geschonden rechtsnorm en de geleden schade) en er moet voldaan zijn aan het relativiteitsvereiste (d.w.z. de geschonden norm moet strekken ter bescherming van de eiser).

Voor de vaststelling van eventuele overheidsaansprakelijkheid naar aanleiding van het arrest Jaeger gelden in beginsel de *Nederlandse* voorwaarden voor onrechtmatige daad. Bij het relativiteitsvereiste – dat geen EG-vereiste is; immers het EG-recht eist slechts dat de geschonden regel van EG-recht de toekenning van rechten aan particulieren inhoudt – moet per geval worden bekeken of de Nederlandse of de Europese norm gunstiger uitpakt voor particulieren.

Van belang is ook dat in de collectieve sector de overheid soms zelf werkgever is, al is meestal sprake van particuliere werkgevers. Bedacht moet worden, dat het Europeesrechtelijke begrip overheid ruim is: hieronder vallen ook rechtssubjecten die door de overheid zijn belast met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid staan en die over bijzondere, verdergaande bevoegdheden beschikken dan particuliere organisaties. Dat betekent dat in het kader van het Europese recht al snel sprake kan zijn van een overheidswerkgever en eventueel overheidsaansprakelijkheid.

#### *Toetsing*

Aansprakelijkheid naar Europees recht van de overheid als wetgever zal over het algemeen moeten afstuiten op het ontbreken van een voldoende gekwalificeerde schending en/of het ontbreken van een rechtstreeks verband tussen de schending en de schade. Voor aansprakelijkheid naar nationaal recht kan het aantonen van (enige) schade en een rechtstreeks verband tussen schending en schade aan een succesvolle claim in de weg staan. Schadevorderingen van werkgevers moeten stranden op het relativiteitsvereiste, omdat zij niet door de richtlijn worden beschermd.

Slechts enkele schadevorderingen tegen (overheids- of particuliere) werkgevers zouden (theoretisch) een kans van slagen kunnen hebben. Het betreft met name claims in verband met gezondheidsklachten. Ook in die – individueel te beoordelen – gevallen geldt overigens dat een causaal verband tussen schending en schade niet eenvoudig aan te tonen zal zijn. De kans op succes is dus niet groot.

Voor wat betreft loonvorderingen (“niet-actieve tijd tijdens een aanwezigheidsdienst was arbeidstijd en had dus dienovereenkomstig moeten worden beloond”) is de conclusie dat deze niet kansrijk zijn vanwege het ontbreken van een rechtstreeks verband tussen schending en schade. De richtlijn heeft immers betrekking op de organisatie van de arbeidstijd met het oog op de bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers. Beloning vormt geen onderwerp dat geregeld is door de richtlijn.

#### **4. Conclusie**

Een reële inschatting van de financiële gevolgen van het arrest Jaeger is niet te geven. Gelet echter op het feit, dat de denkbare claims niet kansrijk worden geacht, kan geconcludeerd worden dat de financiële gevolgen ook niet omvangrijk zullen zijn. In dit verband zij er op gewezen dat, voorzover bekend, er tot dusverre slechts één zaak aanhangig is gemaakt, met als inzet aanpassing van het dienstrooster en compensatie in verloftijd van de gederfde vrije tijd. Het lijkt echter zinvol bij te houden of zich meer procedures gaan voordoen en wat het onderwerp van geschil daarin dan is.

#### **5. Aanbevelingen**

De ICER beveelt aan:

- Dat alle Ministers kennis nemen van dit ICER-advies en dit doorgeleiden naar de belanghebbende dienstonderdelen en de belanghebbende op het desbetreffende beleidsterrein opererende instellingen;
- Dat de Minister van BZK tevens zorg draagt voor doorgeleiding naar de decentrale overheden;
- Dat bij de doorgeleiding van het advies aan de adressanten wordt verzocht aan een bij het desbetreffende ministerie aan te wijzen contactpersoon melding te maken van eventuele procedures inzake schadevergoeding in verband met de onderhavige problematiek.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht

M. Krop  
(Voorzitter)

P.H. Holthuis  
(Voorzitter)

*Postadres Secretariaat ICER:*

*Kamer 8A44*

*Postbus 20061*

*2500 EB DEN HAAG*