CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 21 november 1996 *

Inleidende opmerkingen

In deze zaak wordt het Hof verzocht, bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over twee door de Cour d'appel de Douai gestelde vragen betreffende de uitlegging van de bepalingen van de artikelen 4 en 11 van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever [1] (hierna: „richtlijn").

I — Wetgeving

A — *De bepalingen van gemeenschapsrecht*

1. De richtlijn beoogt een nationaal waarborgstelsel voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers in het leven te roepen.

a) Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat waarborgfondsen onder voorbehoud van artikel 4 de onvervulde aanspraken van de werknemers honoreren die voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen en die betrekking hebben op het loon over de vóór een bepaalde datum vallende periode.

2. De in lid 1 bedoelde datum is naar keuze van de lidstaten

— hetzij die van het intreden van de insolventie van de werkgever,

— hetzij die van de aanzegging van het ontslag van de betrokken werknemer wegens insolventie van de werkgever,

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — PB L 283, blz. 23.

— hetzij die van het intreden van de insolventie van de werkgever of die van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding van de betrokken werknemer wegens insolventie van de werkgever."

b) Artikel 4 van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten hebben de bevoegdheid om de in artikel 3 bedoelde betalingsverplichting van de waarborgfondsen te beperken.

2. Indien de lidstaten van de in lid 1 bedoelde bevoegdheid gebruik maken, moeten zij er voor zorgen dat

— in het in artikel 3, lid 2, eerste streepje, bedoelde geval de onvervulde aanspraken worden gehonoreerd die betrekking hebben op het loon over de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding binnen een periode van zes maanden vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever;

— in het in artikel 3, lid 2, tweede streepje, bedoelde geval de onvervulde aanspraken worden gehonoreerd die betrekking hebben op het loon over de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding vóór de datum van de aanzegging van het ontslag van de werknemer wegens insolventie van de werkgever;

— in het in artikel 3, lid 2, derde streepje, bedoelde geval de onvervulde aanspraken worden gehonoreerd die betrekking hebben op het loon over de laatste achttien maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever of vóór de datum van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding van de werknemer wegens insolventie van de werkgever. In dit geval kunnen de lidstaten de betalingsverplichting beperken tot het loon over een periode van acht weken, of over perioden die in totaal een periode van acht weken bedragen.

3. De lidstaten kunnen evenwel, teneinde te voorkomen dat er bedragen worden uitgekeerd die voorbijschieten aan het sociale doel van deze richtlijn, een plafond vaststellen voor de waarborg voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers.

Indien de lidstaten van deze bevoegdheid gebruik maken, delen zij aan de Commissie mee welke methoden zij hanteren om het plafond vast te stellen."

c) Artikel 11 van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen zesendertig maanden na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst mede van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen."

B — *De in geding zijnde bepalingen van nationaal recht*

2. Het Franse recht kende reeds vóór de inwerkingtreding van de richtlijn een bepaling inzake de bescherming van werknemers tegen het risico van niet-betaling van het loon wegens insolventie van de werkgever. Inzonderheid is krachtens Franse wet nr. 73-1194 van 27 september 1973 [2] de Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (hierna: „AGS") opgericht, die als een waarborgfonds functioneert en waarvan de kas wordt gevoed door de bijdragen van de nationale werkgeversorganisaties. Telkens wanneer de AGS de aanspraken van werknemers honoreert, wordt zij gesubrogeerd in de rechten van deze werknemers jegens de werkgever of diens wettelijke vertegenwoordigers (het gaat hierbij om de curator in het faillissement of de bewindvoerder). Het regionale beheer van de AGS is in handen van de Assedics („associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce").

3. Met de inwerkingtreding van de wet van 27 september 1973, welker bepalingen bij artikel L 143-11-8 in de Franse Code du travail zijn opgenomen, is de uitkering van de hierboven genoemde waarborgen aan zekere beperkingen onderworpen. Artikel D 143-2 van de Franse Code du travail bepaalt:

„Het maximumbedrag van de waarborg, bedoeld in artikel L 143-11-8 van de Code du travail, wordt vastgesteld op het dertienvoudige van het bij de berekening van de bijdragen aan de werkloosheidsverzekering gehanteerde maandelijkse plafond, indien de aanspraken voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of uit bedingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, en zijn ontstaan uit een arbeidsovereenkomst die meer dan zes maanden vóór de beslissing waarbij het gerechtelijk akkoord wordt uitgesproken, is gesloten.

2 — *JORF* van 30 december 1973, blz. 14145.

Dit bedrag wordt bepaald op de datum waarop de aanspraak van de werknemer opeisbaar is doch uiterlijk op de datum van de uitspraak waarbij het herstelplan wordt vastgesteld of de gerechtelijke vereffening wordt uitgesproken.

In de overige gevallen is het bedrag van deze waarborg beperkt tot het viervoudige van het in de voorgaande alinea vermelde plafond."

4. De Franse wetgever heeft ten aanzien van de uit te keren waarborgen derhalve twee beperkingen gesteld, al naar gelang de voorwaarden waaronder de aanspraken zijn ontstaan. Het betreft „plafond 13" en „plafond 4", op basis waarvan de aanspraken van de werknemers tegenover de AGS worden vastgesteld. Op 1 juli 1995 bedroeg „plafond 4" 205 440 FF en „plafond 13" 667 680 FF.

II — De feiten van het geding

5. Dumon werd op 1 april 1977 door de vennootschap „Etablissements Gilson" aangesteld als VRP (handelsreiziger). Bij vonnis van 22 augustus 1989 verklaarde het Tribunal de commerce de Lille de werkgever in staat van faillissement en benoemde een liquidateur. Dumon beëindigde zijn werkzaamheden in deze onderneming op 8 december 1989, nadat hij om economische redenen was ontslagen.

In deze omstandigheden stelde Dumon, voor zover zijn salarisaanspraken door de liquidateur van de vennootschap niet geheel waren voldaan, bij de Conseil de prud'hommes de Tourcoing een vordering in om de exacte hoogte van zijn aanspraken te laten vaststellen en deze aanspraken ten laste te laten brengen van de AGS, vertegenwoordigd door de Assedic van Pas-de-Calais.

6. Bij vonnis van 27 januari 1995 besliste de Conseil de prud'hommes, dat Dumon een regelmatige schuldvordering had op de boedel van de in liquidatie verkerende vennootschap, en werd het bedrag van de onvervulde aanspraken uit de arbeidsverhouding die tussen Dumon en de vennootschap had bestaan, vastgesteld op 380 840 FF. Bovendien verklaarde de Conseil, die de verklaringen van de AGS verwierp, dat deze aanspraak tot een bedrag ter hoogte van „plafond 13" tegenover de AGS overeenkomstig de bepalingen van de Code du travail geldend kon worden gemaakt.

7. De AGS, vertegenwoordigd door de Assedic van Pas-de-Calais, stelde tegen het vonnis in eerste aanleg hoger beroep in bij de Cour d'appel de Douai, waarbij zij betoogde dat in het geval van Dumon „plafond 4" het toepasselijke plafond was en niet „plafond 13". Gelet op de bedragen die reeds aan hem waren uitgekeerd, had Dumon zijn rechten dienaangaande dan ook uitgeput, aldus de AGS.

Dumon daarentegen verzoekt de rechterlijke instantie in hoger beroep, de bestreden uitspraak te bevestigen en te gelasten, dat de

AGS de betrokken waarborgbedragen uitkeert voor de reeds geverifieerde aanspraken, met aftrek van het reeds uitgekeerde deel en ten belope van 380 840 FF, dat wil zeggen overeenkomstig „plafond 13".

8. Subsidiair betoogt Dumon, dat de bepalingen van de Franse wetgeving houdende vaststelling van de plafonds voor de betalingswaarborg, inzonderheid artikel D 143-2 van de Franse Code du travail, onverenigbaar zijn met de bepalingen van de richtlijn. Volgens hem stelt deze richtlijn, die rechtstreekse werking heeft in de Franse rechtsorde, het beginsel van een onbeperkte waarborg voor het honoreren van de aanspraken van werknemers uit de arbeidsverhouding vanaf het moment van insolventie van de werkgever, en legt zij de lidstaten de verplichting op, binnen een termijn van 36 maanden na kennisgeving ervan aan haar voorschriften te voldoen. Deze richtlijn kent, aldus Dumon, bij wege van uitzondering aan de nationale wetgever de bevoegdheid toe, plafonds vast te stellen voor de betalingswaarborg; voor deze bevoegdheid geldt wel een verplichting de Commissie vooraf te informeren. Dumon is van oordeel, dat in het geval van artikel D 143-2 van de Franse Code du travail nergens uit blijkt, dat de Commissie vooraf is geïnformeerd, zodat de betrokken nationale bepalingen, volgens de door hem het meest juist geachte uitlegging, niet toepasselijk zijn.

Om deze redenen verzoekt Dumon de Cour d'appel, aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen om uit te maken of de bepalingen van artikel D 143-2, voornoemd, verenigbaar zijn met de richtlijn.

9. Bij arrest van 27 januari 1995 ten slotte heeft de Cour d'appel de Douai besloten, de bij haar aanhangige procedure op te schorten, en het Hof te verzoeken bij wege van prejudiciële beslissing twee vragen te beantwoorden, waarbij zij beklemtoonde dat deze richtlijn „uit hoofde van haar aard en in tegenstelling tot een verordening niet systematisch rechten voor particulieren in het leven kan roepen".

III — Prejudiciële vragen

10. De aan het Hof gestelde prejudiciële vragen luiden als volgt:

„1) Is artikel 4 van richtlijn 80/987/EEG van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever, van algemene strekking en verbindend, en heeft deze bepaling dientengevolge rechtstreekse werking in het nationale recht?

2) Is artikel D 143-2 van de Franse Code du travail verenigbaar met deze richtlijn

bij ontbreken van een mededeling aan de Commissie overeenkomstig de in artikel 11 van de richtlijn van 20 oktober 1980 gestelde voorwaarden [artikel D 143-2 bepaalt, dat het maximumbedrag van de waarborg van artikel L 143-11-8 van de Code du travail wordt vastgesteld op het dertienvoudige van het bij de berekening van de bijdragen aan de werkloosheidsverzekering gehanteerde maandelijkse plafond, indien de aanspraken voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of uit bedingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, en zijn ontstaan uit een arbeidsovereenkomst die meer dan zes maanden vóór de beslissing waarbij het gerechtelijk akkoord is uitgesproken, is gesloten, alsmede dat het bedrag van deze waarborg in de overige gevallen beperkt is tot het viervoudige van het hierboven vermelde plafond]?"

IV — De ontvankelijkheid

11. Appellante in het hoofgeding, de Franse regering en de Commissie werpen het vraagstuk van de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing op.

12. De Franse regering, naar wier betoog ook appellante in het hoofdgeding verwijst, keert de volgorde van de gestelde vragen om en merkt op:

Ten aanzien van de tweede vraag wijst de Franse regering erop, dat zij aan de bij artikel 4, lid 3, van de richtlijn opgelegde voorafgaande kennisgevingsplicht heeft voldaan, en dat zij artikel 11 ervan in acht heeft genomen. Meer in het bijzonder zijn de plafonds voor het honoreren van onvervulde aanspraken, die zijn ingevoerd bij de bepalingen van artikel D 143-2 van de Franse Code du travail, vermeld in twee rapporten die de Franse regering in 1984 en 1986 bij de Commissie heeft ingediend door tussenkomst van het secretariaat-generaal van het Comité interministériel pour les questions de coopération économique européene (SGCI) en van de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk bij de Europese Gemeenschappen, welke rapporten specifiek betrekking hadden op de aanpassing van de Franse nationale bepalingen aan richtlijn 80/987. De Franse regering brengt voorts onder de aandacht, dat het verslag van de Commissie van 15 juni 1995 [3] over de omzetting van voornoemde richtlijn geen enkele kritiek of opmerking aangaande de Franse Republiek bevat.

Mitsdien is er geen enkele grond om te verklaren, dat de bepalingen van artikel D 143-2 van de Franse Code du travail niet aan de Commissie zijn meegedeeld, zodat zowel de tweede als de eerste prejudiciële vraag zonder voorwerp is en een beantwoording ervan door het Hof achterwege kan blijven.

13. Niet minder interessant zijn de opmerkingen van de Commissie, die zich toespitsen op de ontvankelijkheid van de tweede prejudiciële vraag.

3 — COM(95) 164 def.

14. In de eerste plaats wijst de Commissie erop, dat volgens vaste rechtspraak het Hof, wanneer het een hem overeenkomstig de bepalingen van artikel 177 EG-Verdrag voorgelegde prejudiciële vraag beantwoordt, niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het gemeenschapsrecht. In deze omstandigheden kan het Hof de tweede vraag van de Cour d'appel de Douai, gelet op de formulering ervan, niet beantwoorden. De Commissie herinnert nog aan de methode van het Hof om de prejudiciële vragen te herformuleren, waarbij het enkel vanuit de invalshoek van het gemeenschapsrecht tracht de nationale rechter met zijn antwoord de elementen te verschaffen die deze nodig heeft om uitspraak te kunnen doen in het bij hem aanhangige geschil.

15. In de tweede plaats berust de tweede prejudiciële vraag volgens de Commissie op een „feitelijke vergissing", aangezien de methode voor de vaststelling van de plafonds, die is omschreven in de bepalingen van artikel D 143-2 van de Franse Code du travail, al in 1979 aan de Commissie is meegedeeld, dat wil zeggen vóór de vaststelling van de richtlijn. Zij voegt hieraan toe, dat het Franse waarborgstelsel voor het honoreren van aanspraken van de werknemers tegenover hun werkgevers, met zijn voorschriften en plafonds, in feite model heeft gestaan voor de uitwerking van de richtlijn. [4] Reeds op 12 februari 1979 had de Commissie dus kennis genomen van de methoden voor de vaststelling van de plafonds voor de waarborg voor het honoreren van salarisaanspraken en wel door middel van informatiedocumenten die door de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk aan de Raad waren gezonden. Meer concreet blijkt uit een document van de Raad van 12 februari 1979 [5], dat de Commissie ten eerste reeds een vergelijkende studie had gemaakt van de nationale stelsels van bescherming van de werknemers, en dat zij voorts, wat de Franse wetgeving betreft, de betrokken bepalingen van de Franse Code du travail uitdrukkelijk had aangehaald (zodat zij deze dus kende). Ten derde blijkt hieruit, dat reeds om goedkeuring van het bestaande stelsel van vaststelling van de plafonds was verzocht door middel van de door de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk aan de Raad toegezonden informatiedocumenten.

Gelet op het voorgaande, is de Commissie van mening, dat de tweede prejudiciële vraag op een feitelijke vergissing berust en dus hypothetisch is geworden.

16. Ten aanzien van de hierboven opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid zij het volgende opgemerkt.

Ofschoon de eerste prejudiciële vraag geen ernstige bezwaren lijkt op te leveren ten

4 — Te dien aanzien verwijzen de opmerkingen van de Commissie naar het verslag van de Commissie van 15 juni 1995 (aangehaald in voetnoot 3), inz. punt 2 van bijlage I, blz. 2.

5 — Document nr. 4649/79, ADDI SOC 24.

aanzien van de ontvankelijkheid ervan [6], gaat dit op het eerste gezicht niet op voor de ontvankelijkheid van de tweede vraag.

Om te beginnen moet de tweede vraag worden uitgelegd als volgt: het Hof wordt verzocht, nader aan te geven, welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan de schending van de verplichting om vooraf kennis te geven van de nationale maatregelen tot beperking van de honorering van onvervulde aanspraken van de werknemers wegens insolventie van de werkgever — welke verplichting lijkt te worden opgelegd door de bepalingen van de richtlijn — teneinde te preciseren, in hoeverre de bepalingen van nationaal recht bij ontbreken van een dergelijke kennisgeving niet van toepassing zijn.

17. Aangezien de Commissie en de Franse regering zich op feitelijke gegevens hebben beroepen betreffende enerzijds de kennisgeving door de Franse autoriteiten van de nationale bepalingen inzake de vaststelling van plafonds voor de betalingswaarborg voor de werknemers, en anderzijds de omstandigheid dat de Commissie dit nationale plafonneringsstelsel derhalve kende, moet worden onderzocht, in hoeverre de gestelde vraag van zuiver hypothetische aard is en geen antwoord behoeft.

18. Mijns inziens kan dit betoog niet worden aanvaard.

19. Vooraf moet worden beklemtoond, dat de nationale rechter de feitelijke gegevens die de Franse regering en de Commissie hebben aangevoerd, niet kon kennen op het tijdstip waarop hij de prejudiciële vraag stelde. Zoals ook uit de door de Assedic bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt [7], heeft de Assedic eerst na de datum van de verwijzingsbeschikking kennis genomen van de stappen die de Franse autoriteiten hadden ondernomen om het Franse stelsel van beperking van de waarborg voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers bekend te maken. Hierop kon voor de verwijzende rechter dus geen beroep worden gedaan. Dientengevolge kan de verwijzende rechter niet, zoals de Commissie betoogt, worden geacht, zich te hebben „vergist" bij het onderzoek en de juridische beoordeling van de feiten van de zaak.

6 — De vaste rechtspraak van het Hof biedt een degelijke basis voor het standpunt, dat de eerste vraag ontvankelijk is. Zoals het Hof reeds besliste, staat artikel 177 van het Verdrag hem niet toe, de overwegingen die tot het verzoek om uitlegging hebben geleid (arrest van 19 december 1968, Salgoil, 13/68, Jurispr. blz. 632) te toetsen om vast te stellen, in hoeverre het antwoord op de prejudiciële vraag noodzakelijk is om het geschil in de hoofdzaak te kunnen beslechten. Bijgevolg kan een verzoek van een nationale rechter slechts worden afgewezen, „wanneer duidelijk blijkt dat de door deze rechter gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht of het onderzoek van de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met de feiten of het onderwerp van het hoofdgeding" (arrest van 16 juni 1981, Salonia, 126/80, Jurispr. blz. 1563, punt 6). Slechts in uitzonderlijke situaties verkiest het Hof zich van een antwoord te onthouden, bijvoorbeeld wanneer de juridische en feitelijke situatie in het verzoek „te vaag is omschreven" of „zuiver hypothetisch" is (beschikking van 23 maart 1995, Saddik, C-458/93, Jurispr. blz. I-511, punt 18). Een van de criteria aan de hand waarvan het Hof kan vaststellen, of het de ten gronde gestelde vraag al dan niet dient te onderzoeken, is de mogelijkheid voor het Hof om een ‚nuttig' antwoord te geven (beschikking van 7 april 1995, Grau Gomis e. a., C-167/94, Jurispr. blz. I-1023, punt 11), immer in het kader van „de geest van samenwerking die het verloop van de prejudiciële verwijzing moet beheersen" (beschikking Saddik, reeds aangehaald).
Uit de gegevens van de onderhavige zaak lijkt niet te volgen, dat de eerste vraag geen enkel verband houdt met de inhoudelijke of juridische grondslag van het geschil in de hoofdzaak, noch dat de litigieuze gegevens te vaag zijn omschreven of dat zij zuiver hypothetisch door de verwijzende rechter worden onderzocht, waardoor het Hof over geen enkele ruimte zou beschikken om een antwoord te geven dat nuttig is voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding. Bijgevolg is hetgeen de Franse regering met betrekking tot de niet-ontvankelijkheid van de eerste vraag heeft gesteld, ongegrond.

7 — Blz. 6 van de opmerkingen van appellante in het hoofdgeding.

20. Ook uit de bewoordingen van de gestelde vraag blijkt niet, dat de nationale rechter het als vaststaand aanneemt, dat de Franse autoriteiten hebben verzuimd de Commissie in kennis te stellen. De rechter verzoekt het Hof slechts te verklaren, welke gevolgen de gemeenschapsregeling aan dit verzuim verbindt. De gestelde vraag berust derhalve niet op onjuiste feiten, voor zover uit de bewoordingen van de verwijzingsbeschikking niet blijkt, dat de nationale rechter zich reeds heeft uitgesproken over het al dan niet ontbreken van een kennisgeving door de Franse regering, noch dat de prejudiciële vraag op basis van deze feiten is gesteld. [8]

21. Onafhankelijk van deze overwegingen dient het onderzoek van de tweede vraag eveneens te worden voortgezet op grond van de aard zelve van de procedure van artikel 177 van het Verdrag, als middel van samenwerking tussen de nationale rechter en de gemeenschapsrechter, volgens de hierboven reeds aangeduide gegevens uit de rechtspraak. [9] Wanneer het Hof tracht de nationale rechter de uitleggingselementen van de bepalingen van gemeenschapsrecht te verschaffen die deze nodig heeft om het geschil in het hoofdgeding te kunnen oplossen, onderzoekt het niet naar aanleiding van welk feitelijk kader en welke omstandigheden de nationale rechter vóór de beslissing van het geschil in het hoofdgeding een prejudiciële vraag heeft gesteld [10], en tracht het evenmin de feiten op hun juistheid te toetsen. [11] Bij de beantwoording van de gestelde vraag beschouwt het Hof de omschrijving van de feitelijke en juridische elementen van de gestelde vraag, zoals zij in de tekst van de verwijzingsbeschikking is opgenomen, als een gegeven, tenzij deze elementen kennelijk tegenstrijdig of onjuist dan wel van zuiver hypothetische aard zijn [12] of zo fragmentarisch zijn, dat het Hof, bij gebreke van voldoende kennis van de feiten die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen, niet in staat is de communautaire voorschriften, gelet op deze situatie, uit te leggen. [13]

22. Uit de in de verwijzingsbeschikking vervatte gegevens blijkt, dat de Cour d'appel de Douai het rechtskader van de tweede vraag toereikend heeft omschreven. Mitsdien kan deze vraag niet worden geacht hypothetisch te zijn geworden, omdat de Franse regering en de Commissie in het kader van de schriftelijke procedure voor het Hof bepaalde gegevens hebben verstrekt. In de eerste plaats

8 — Ook deze vraag kan niet van zuiver hypothetische aard worden geacht uitsluitend omdat de verwijzende rechter vraagt, welke gevolgen de gemeenschapsregeling verbindt aan het verzuim van mededeling van de nationale wetgeving, terwijl deze rechter zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag, of al dan niet sprake is van een verzuim aan de kennisgevingsplicht (zie arrest van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e. a., C-320/90, C-321/90 en C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6). Het volstaat in dit geval, dat de verwijzingsbeschikking een omschrijving geeft van „het feitelijk en juridisch kader waarin" de gestelde vraag „moet worden geplaatst". Ofschoon dit op een omkering van de volgorde van de gestelde vragen neerkomt, zij opgemerkt, dat een beoordeling van de rechtsgevolgen van het verzuim van kennisgeving vóórdat is onderzocht of die kennisgeving al dan niet is gedaan, niet als een dwaling in de redenering van de rechter kan worden aangemerkt. Indien de vraag in hoeverre de kennisgevingsplicht betreffende nationale plafonneringsmaatregelen, zoals bedoeld in de artikelen 4 en 11 van de richtlijn, is geschonden, ontkennend wordt beantwoord, dan is de vraag hoe de niet meegedeelde nationale maatregelen juridisch moeten worden behandeld, niet meer van praktisch belang. Is men daarentegen van oordeel, dat het verzuim van een kennisgeving aan de Commissie de geldigheid van de nationale plafonneringsmaatregelen niet aantast, dan behoeft men zich niet af te vragen, of die kennisgeving al dan niet is gedaan. Het behoort tot de beoordelingsvrijheid van de nationale rechter om te bepalen, welke van de twee vragen als eerste moet worden onderzocht, aangezien het antwoord op ten minste één van deze beide vragen noodzakelijk, dan wel noodzakelijk én toereikend is voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding.

9 — Beschikking van 3 juni 1964, Costa (6/64, Jurispr. blz. 1255), en arrest van 16 juli 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Jurispr. blz. I-4673).

10 — Arrest van 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punten 35 en 39).

11 — Arrest van 16 maart 1978, Oehlschläger (104/77, Jurispr. blz. 791, punt 4).

12 — Zie beschikking Saddik, aangehaald in voetnoot 6.

13 — Punten 6-9 van het arrest Telemarsicabruzzo e. a., aangehaald in voetnoot 8.

kan de vraag slechts als van hypothetische aard worden beschouwd, wanneer feitelijke elementen zijn onderzocht die buiten het kader van de feiten vallen waarop de verwijzingsbeschikking is gebaseerd. In de tweede plaats — en dit lijkt mij van nog groter belang — kan de tweede vraag slechts als hypothetisch worden gekwalificeerd, nadat de feitelijke gegevens die in het kader van de schriftelijke procedure zijn verstrekt, juridisch zijn beoordeeld, en nadat is vastgesteld, in hoeverre deze gegevens kunnen worden geacht te bewijzen, dat het nationale plafonneringsstelsel overeenkomstig de letter en de geest van de bepalingen van de richtlijn ter kennis van de Commissie is gebracht. Met andere woorden, bij deze oplossing zou het Hof een derde uitleggingsvraag formuleren, die niet wordt gesteld en die logischerwijze tussen de eerste en de tweede prejudiciële vraag valt en die, eenmaal beantwoord, de tweede vraag *misschien* irrelevant maakt.

23. Welnu, volgens de reeds aangehaalde vaste rechtspraak, doch ook op grond van de algemene logica van het bij artikel 177 van het Verdrag in het leven geroepen mechanisme volgens hetwelk de inhoud en de gegevens van de verwijzingsbeschikking zo veel mogelijk moeten worden geëerbiedigd, dient de tweede vraag niet buiten beschouwing te worden gelaten wegens de vermeend hypothetische aard ervan. Integendeel, het is veeleer in overeenstemming met de geest van artikel 177 van het Verdrag en de rechtspraak, die de samenwerking tussen de nationale rechter en de gemeenschapsrechter aanmoedigen, dat het Hof deze vraag ten gronde onderzoekt, en dat het, indien uit het antwoord blijkt dat de nieuwe gegevens die in de loop van de procedure voor het Hof zijn aangedragen, nuttig zijn voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding, het bestaan van die gegevens in zijn arrest vermeldt, zodat de verwijzende rechter daarvan kennis kan nemen.

V — Ten gronde

A — *De eerste prejudiciële vraag*

24. De Cour d'appel de Douai vraagt, of artikel 4 van richtlijn 80/987 „een algemene strekking" heeft en „verbindend" is, zodat het „rechtstreekse werking" heeft in het nationale recht.

25. Om deze vraag correct te kunnen beantwoorden, lijkt het mij dienstig eerst de volgende inleidende opmerkingen te maken. De bepalingen van voornoemd artikel vullen die van artikel 3 van de richtlijn aan. Volgens dat artikel moeten de lidstaten een waarborgstelsel invoeren voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers wegens insolventie van de werkgever. De bepalingen van artikel 4 beogen deze algemene verplichting van de lidstaten juist te beperken, welke verplichting in beginsel alle salarisaanspraken betreft die zijn ontstaan hetzij vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever, hetzij vóór de datum van de aanzegging van het ontslag van de werknemer (welk ontslag wordt gegeven wegens insolventie van de werkgever), hetzij

vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever of die van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding wegens de insolventie van de werkgever.

26. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt, dat de lidstaten de bevoegdheid hebben om in twee soorten beperkingen te voorzien. Enerzijds hebben de lidstaten volgens de leden 1 en 2 van dit artikel de bevoegdheid om het honoreren van onvervulde aanspraken in de tijd te beperken, met dien verstande dat zij ten minste de honorering van de aanspraken betreffende een minimumperiode moeten garanderen, welke periode door deze richtlijn in detail wordt vastgesteld, telkens te rekenen vanaf de datum die elke lidstaat krachtens artikel 3 van de richtlijn als datum heeft gekozen waarop de betrokken aanspraken ontstaan. Anderzijds kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de richtlijn een plafond voor de te honoreren aanspraken vaststellen, voor zover het in de bepalingen van artikel 3 en artikel 4, lid 2, van de richtlijn omschreven stelsel tot de uitkering van bedragen leidt die voorbijschieten aan het sociale doel van de richtlijn. In dat geval delen de lidstaten wanneer zij gebruik maken van de bij lid 3 toegekende bevoegdheid, de Commissie de methoden mee, volgens welke zij het plafond hebben vastgesteld.

27. Kortom, terwijl artikel 3 van de richtlijn op algemene wijze voorziet in de verplichting voor de lidstaten om via waarborgfondsen de honorering van de aanspraken van de werknemers te verzekeren die wegens insolventie van de werkgever niet zijn voldaan, heeft artikel 4 van dezelfde richtlijn betrekking op de beperkingen van deze verplichting.

Wanneer het Hof dus wordt verzocht te bepalen, in hoeverre artikel 4 van de richtlijn een „algemene strekking" heeft, „verbindend" is en rechtstreekse werking heeft in de nationale rechtsorde, wordt het in feite verzocht vast te stellen hoe eventueel de rechten van de werknemers worden geraakt, die uit de verbindende en rechtstreekse werking van de richtlijn in haar geheel en inzonderheid van artikel 3 kunnen voortvloeien. Artikel 4 zou op zichzelf geen rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde kunnen hebben, aangezien het, zelfs indien het geen verplichtingen oplegt, in elk geval geen autonome rechten in het leven roept. Het beperkt juist de rechten die artikel 3 van de richtlijn eventueel ten gunste van de werknemers doet ontstaan. Het Hof aanvaardt bovendien volgens vaste rechtspraak, dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn evenmin tegenover een particulier kan worden ingeroepen. [14] Het Hof heeft integendeel verklaard, dat „in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (...) justitiabelen zich voor de nationale rechter op die bepalingen [kunnen] beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan." [15]

14 — Zie arresten van 26 februari 1986, Marshall (152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48), en 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punten 20-25).

15 — Arrest van 23 februari 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e. a. (C-236/92, Jurispr. blz. I-483). Zie vooral de arresten van 19 januari 1982, Becker (8/81, Jurispr. blz. 53), en van 22 juni 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Jurispr. blz. 1839).

28. Mitsdien moet logischerwijze eerst worden onderzocht, in hoeverre artikel 3 van de richtlijn, dat de inhoud bepaalt van het recht op betaling van de wegens insolventie van de werkgever onvervuld gebleven aanspraken van de werknemers, rechtstreekse werking kan hebben. Of artikel 4 van de in geding zijnde richtlijn verbindend is, behoeft uitsluitend te worden onderzocht, indien bij het onderzoek van artikel 3 van dezelfde richtlijn onmiskenbaar blijkt, dat deze bepaling de elementen bevat die volgens de rechtspraak noodzakelijk zijn om rechtstreekse werking te kunnen hebben in de nationale rechtsstelsels, door in zijn algemene kader de inhoud van het recht van de werknemers op de verzekerde betaling van hun onvervulde aanspraken vast te leggen. Dit artikel 4 zou als de logische aanvulling op een meer algemene, voor particulieren gunstige gemeenschapsregeling kunnen worden beschouwd, die in feite de toepassing van deze algemene regeling afbakent en begrenst. Alleen vanuit deze gezichtshoek kan worden gesteld, dat de bepalingen van artikel 4 van de richtlijn rechtstreekse werking hebben.

29. Na deze onontbeerlijke nadere preciseringen, dient thans de inhoud van de bepalingen van de artikelen 3 en 4 te worden onderzocht. Het Hof heeft zich reeds met dit probleem bezig gehouden in het arrest Francovich I. [16] Het lijkt mij nuttig, eerst de redenering van het Hof in dit arrest uiteen te zetten.

30. Om vast te stellen, in hoeverre de bepalingen van de richtlijn betreffende de rechten van de werknemers ten aanzien van de betalingswaarborg van hun onvervulde aanspraken onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, rijzen drie fundamentele vragen: onderzocht moet worden wie recht op deze garantie heeft, wat de inhoud van de garantie is en wie, tot slot, de garantie verschuldigd is. Aangezien artikel 1 van de richtlijn, dat de kring van gerechtigden bepaalt, aan de duidelijkheidseisen voldoet, zodat het kan worden geacht rechtstreekse werking te hebben, heeft het Hof vervolgens de vraag van de inhoud van dit recht, dat het voorwerp van de artikelen 3 en 4 van de richtlijn vormt, onderzocht.

31. Het feit dat het eerste van deze twee artikelen de lidstaten een keuzemogelijkheid laat bij het bepalen van de termijn vanaf wanneer de betaling van de aanspraken moet worden verzekerd, heeft op zichzelf niet tot gevolg, dat de inhoud van dit recht vaag is. De mogelijkheid voor de lidstaten om de methoden te bepalen volgens welke de aanspraken kunnen worden vastgesteld, en het bedrag ervan te beperken „neemt niet weg, dat het te bereiken resultaat nauwkeurig en onvoorwaardelijk is". [17] De werknemers ontlenen aan de richtlijn het recht op een waarborg ter hoogte van het laagst mogelijke bedrag, zoals dit bedrag kan worden berekend op grond van de door artikel 3 aan de lidstaten geboden keuze van een van de drie alternatieve methoden, die voor het waarborgfonds het minst belastend is.

16 — Arrest van 19 november 1991, Francovich e. a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357).

17 — Arrest aangehaald in voetnoot 16 (punt 18).

32. Tegelijkertijd wil ik opmerken dat de bij artikel 4, lid 2, voorziene mogelijkheid om de genoemde waarborg te beperken, niet alleen de vaststelling van een concrete minimumwaarborg niet uitsluit, doch integendeel tot een dergelijke vaststelling verplicht. De lidstaat heeft de bevoegdheid de betalingsverplichting te beperken, doch deze verplichting moet op zijn minst betrekking hebben op perioden van zes maanden, drie maanden of acht weken, al naar gelang van de aanvang van de in artikel 3 bedoelde termijn voor het ontstaan van het recht.

Met andere woorden, welke van de drie berekeningsmethoden de lidstaat ook toepast wanneer hij gebruik maakt van de hem bij de artikelen 3 en 4, lid 2, van de richtlijn toegekende bevoegdheid, op basis van de bepalingen van gemeenschapsrecht kan in elk geval nauwkeurig een verplichte minimumwaarborg worden vastgesteld. Het rechtstreeks werkende recht dat in de richtlijn ten gunste van de werknemer wordt vastgesteld, correspondeert derhalve, op een wijze die geen enkele ruimte voor twijfel of onduidelijkheden laat, met de betaling van het laagste van de drie bedragen die uit de voornoemde berekeningen voortvloeien.

33. Het minimumbedrag van de betrokken aanspraak kan uiteraard nog verder worden verlaagd, wanneer de lidstaat gebruik maakt van de hem bij artikel 4, lid 3, van de richtlijn toegekende bevoegdheid en een extra plafond voor de betalingswaarborg vaststelt om de uitkering van buitensporig hoge bedragen te voorkomen, ingeval de bevoegde nationale instellingen van oordeel zijn, dat het bij de richtlijn toegekende recht voorbijschiet aan het sociale doel ervan. Welnu, een lidstaat kan zich eerst op deze mogelijkheid beroepen, wanneer hij de andere bepalingen van de richtlijn correct heeft omgezet. In het arrest Francovich I is uitdrukkelijk verklaard, dat „een lidstaat die zijn verplichting tot omzetting van een richtlijn niet is nagekomen, de door die richtlijn ten behoeve van particulieren in het leven geroepen rechten niet buiten spel kan zetten met het betoog, dat zo hij de nodige uitvoeringsmaatregelen wél had getroffen, hij bevoegd zou zijn geweest het bedrag van de waarborg te beperken". [18]

34. Gelet op het voorgaande kwam het Hof tot de conclusie, dat de richtlijn ten aanzien van de inhoud van het door haar omschreven recht nauwkeurig en onvoorwaardelijk is, en dat zij dus rechtstreekse werking in de nationale rechtsstelsels kan hebben, wanneer de andere elementen ervan even duidelijk en onvoorwaardelijk zijn.

18 — Zie arrest Francovich I, aangehaald in voetnoot 16 (punt 21). Uit de bewoordingen van artikel 4 van de richtlijn en het arrest van het Hof in de zaak Francovich I blijkt niet expliciet, dat het in lid 3 bedoelde „plafond" lager is dan de door lid 2 gewaarborgde, minder hoge aanspraken. Deze uitlegging dringt zich in de eerste plaats op vanwege het gebruik in lid 3 van het bijwoord „evenwel", en in de tweede plaats vanwege de logica van het bij de richtlijn ingevoerde stelsel. Nadat in artikel 3 van de richtlijn eerst de aard van de verplichting van de nationale waarborgfondsen wordt omschreven, wordt in artikel 4 de bevoegdheid van de lidstaten vermeld om deze verplichting aan een plafond te onderwerpen. Deze plafonneringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 4, lid 1, is niet aan een bepaalde vorm gebonden en is a fortiori geen automatische bevoegdheid. Aangezien zij aan bepaalde ondergrenzen is gebonden, die gedetailleerd en dwingend door lid 2 van datzelfde artikel worden voorgeschreven, behoeft zij niet te worden gemotiveerd. Daarentegen wordt de aanvang van de plafonneringsbevoegdheid, bedoeld in het laatste lid van artikel 4, niet door de gemeenschapsregeling gedefinieerd; zij veronderstelt een positieve handeling van de nationale autoriteiten (aangezien alleen een positieve handeling overeenkomstig de tweede alinea van lid 3 van artikel 4 aan de Commissie zou kunnen worden meegedeeld), en zij beoogt met name te voorkomen, dat bedragen worden uitgekeerd die voorbijschieten aan het sociale doel van de richtlijn. Mitsdien wordt de bij artikel 4, lid 3, verleende bevoegdheid eerst van praktisch belang, wanneer de lidstaat voornemens is, de betalingsverplichting verder te beperken dan de grenzen die nauwkeurig bij artikel 4, lid 2, van de richtlijn zijn aangegeven.

35. Mijns inziens is de door het Hof in het arrest Francovich I gegeven uitlegging van de artikelen 3 en 4 van de richtlijn eveneens van toepassing op de onderhavige zaak. [19] De hieronder vermelde gevolgen voor de nationale rechtsstelsels lijken in het bijzonder voort te vloeien uit de bepalingen van artikel 4, waarnaar in de eerste prejudiciële vraag trouwens ook wordt verwezen:

36. a) *De bepalingen van artikel 4, leden 1 en 2*: aangezien, zoals reeds gezegd, uit de bepalingen van artikel 3, juncto artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn voortvloeit, dat met nauwkeurigheid drie minimumgrenzen kunnen worden bepaald voor de waarborg voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers, en aangezien de lidstaat de mogelijkheid heeft, die berekeningsmethode te kiezen die de geringste belasting vormt voor het budget van het bevoegde nationale waarborgfonds, ontlenen de werknemers rechtstreeks aan de artikelen 3 en 4, lid 2, van deze richtlijn het recht op uitkering van ten minste de minimumwaarborg, zoals deze uit de desbetreffende berekening voortvloeit [20], en kunnen de werknemers zich hierop voor de nationale rechter beroepen. De bewering van de Franse regering dat geen enkele van de bepalingen van artikel 4 van de richtlijn rechtstreekse werking heeft, omdat geen van die bepalingen voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen aan de lidstaten oplegt, is dus volstrekt ongegrond.

37. b) *De bepalingen van artikel 4, lid 3*: Deze bepalingen hebben op zichzelf geen rechtstreekse werking, waar zij een plafond voorstellen voor de rechten van de werknemers, voortvloeiende uit de andere bepalingen van de richtlijn, inzonderheid die van de artikelen 3 en 4, leden 1 en 2. Zoals de Commissie terecht opmerkt, heeft artikel 4, lid 3, op zichzelf geen directe rechtsgevolgen, dat wil zeggen dat de nationale overheidsinstanties niet met een beroep op deze bepaling de rechten van de werknemers kunnen beperken die uit de andere bepalingen van de richtlijn voortvloeien. Gelet op de oplossing die het Hof in de zaak Francovich I [21] heeft gekozen met betrekking tot de bepalingen van artikel 4, lid 3, moet worden erkend, dat

19 — Opgemerkt zij, dat de onderhavige zaak, in tegenstelling tot de casuspositie in de zaak Francovich I (aangehaald in voetnoot 16) — in welke zaak de Italiaanse autoriteiten de richtlijn in het geheel niet in de nationale rechtsorde hadden omgezet, geen betrekking heeft op een algemeen verzuim van de lidstaat om aan de verplichting te voldoen, de structuur van de richtlijn in zijn nationale rechtsorde om te zetten. Het antwoord op de gestelde vragen moet op een ander niveau worden gezocht, namelijk dat van de inhoud en de juiste uitlegging van de richtlijn, zodat de nationale rechter kan beoordelen, in hoeverre het Franse waarborgstelsel voor het honoreren van de onvervulde aanspraken van de werknemers in overeenstemming is met de voorschriften voor de richtlijn.
Deze opmerking is niet zonder belang: in het arrest Francovich I bevestigde het Hof, dat de bepalingen van de richtlijn niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om te kunnen bepalen, wie de gewaarborgde aanspraken verschuldigd is, aangezien elke lidstaat verplicht is, een behoorlijk georganiseerd waarborgstelsel in het leven te roepen (punten 24-26) door bevoegde waarborgfondsen op te richten en de wijze van financiering van die fondsen te regelen. Om deze reden kon Francovich zich voor de Italiaanse rechterlijke instanties dan ook niet op de richtlijn beroepen teneinde de Italiaanse Staat te verplichten zijn onvervulde aanspraken zelf te betalen. Met andere woorden, de vraag of de richtlijn rechtstreekse werking heeft, hangt ervan af, of in de lidstaat een nationaal georganiseerd waarborgstelsel voor het honoreren van de onvervulde aanspraken van de werknemers bestaat. In het geval van de Franse Republiek dat hier aan de orde is, is aan deze voorwaarde voldaan. Mitsdien volstaat een eventueel bevestigend antwoord van het Hof op de vraag, of de bepalingen van de richtlijn inzake de kring van gerechtigden en de inhoud van het recht op waarborging van de honorering van onvervulde salarisaanspraken voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, opdat de richtlijn rechtstreekse werking heeft, in het bijzonder tegenover de Franse Republiek.

20 — Zoals uit het arrest Francovich I (aangehaald in voetnoot 16), inz. uit de punten 17-20 ervan, blijkt, komt het recht van de werknemers, dat rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeit omdat de inhoud ervan „op de enkele basis van de bepalingen van de richtlijn met voldoende nauwkeurigheid kan worden vastgesteld", overeen met de verplichte minimumwaarborg die door de bevoegde nationale instellingen moet worden uitgekeerd overeenkomstig de artikelen 3 en 4, leden 1 en 2, van de richtlijn, gelet op het feit dat deze minimumwaarborg hoe dan ook met nauwkeurigheid kan worden bepaald door de enkele toepassing van deze bepalingen van de richtlijn.

21 — Aangehaald in voetnoot 16 (punt 21).

op deze bepaling enkel een beroep kan worden gedaan om zich tegen de aanspraken van de werknemers te verzetten, indien de nationale autoriteiten de richtlijn hebben omgezet en zij bovendien door middel van een positieve handeling [22] gebruik hebben gemaakt van de hen bij artikel 4, lid 3, geboden bevoegdheid om voor de waarborg voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers een plafond vast te stellen.

38. Bovendien zou het in strijd zijn met het algemene rechtsbeginsel „nemo auditur propriam turpitudinem allegans", zoals in de vaste rechtspraak van het Hof ontwikkeld, om te erkennen dat een lidstaat bevoegd is, de bij de richtlijn aan particulieren toegekende rechten buiten beschouwing te laten met een beroep op het verzuim de richtlijn in de nationale rechtsorde om te zetten of op de onregelmatige omzetting ervan, of op het feit, dat de lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de hem bij de betrokken richtlijn geboden mogelijkheden. [23] Mitsdien kunnen de nationale autoriteiten, indien zij geen gebruik hebben gemaakt van de hen bij artikel 4, lid 3, van de richtlijn geboden bevoegdheid om plafonds vast te stellen voor de waarborg voor het honoreren van de aanspraken, zich niet rechtstreeks op deze bepaling van gemeenschapsrecht beroepen om de rechten van de werknemers te beperken. [24]

39. Het is een volstrekt andere vraag, in hoeverre artikel 4, lid 3, van de richtlijn aan de werknemers een rechtstreeks recht toekent door de nationale autoriteiten een rechtstreekse, specifieke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting op te leggen, welke verschilt van die welke in de artikelen 3 en 4, leden 1 en 2, van de richtlijn wordt bedoeld. Deze uitlegging wordt door geïntimeerde in het hoofdgeding voorgestaan. Hij stelt, dat de bepaling van artikel 4, lid 3, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is, doordat zij aan de lidstaten een uitdrukkelijke en concrete verplichting oplegt om de Commissie mee te delen, volgens welke methode zij het plafond voor de waarborg voor het honoreren van de aanspraken vaststellen. Hij betoogt, dat deze verplichting niet alleen de verplichting omvat om dit plafond mee te delen, doch ook de verplichting om op gedetailleerde wijze te omschrijven volgens welke methode dit plafond is vastgesteld, opdat de wettigheid ervan kan worden beoordeeld in relatie tot het sociale doel van de richtlijn. Volgens geïntimeerde correspondeert deze verplichting van de lidstaten met het recht van de werknemers om zich voor de nationale rechterlijke instanties te beroepen op de bepalingen van artikel 4, lid 3, van de richtlijn en om de niet-nakoming van de kennisgevingsplicht door de nationale autoriteiten te stellen, teneinde te bewerkstelligen dat de betaling van hun onvervulde aanspraken niet aan de nationale plafonds wordt onderworpen.

22 — Zoals reeds vermeld (zie voetnoot 18), vooronderstelt de vaststelling van nationale plafonds een positieve handeling van de lidstaat, aangezien het onmogelijk is, deze plafonds stilzwijgend aan de Commissie mee te delen.

23 — Hoewel het Hof niet uitdrukkelijk verwijst naar dit algemene beginsel, dat een aanvulling op het beginsel van de bescherming van gewettigd vertrouwen vormt, neemt het dit beginsel nauwgezet en strikt in acht, in het bijzonder wanneer het vaststelt, dat de lidstaten onregelmatigheden en onwettigheden hebben begaan bij de omzetting van een richtlijn [zie punt 23 van het arrest Faccini Dori, aangehaald in voetnoot 14; zie ook arresten Becker en Fratelli Costanzo, aangehaald in voetnoot 15, alsmede arresten van 7 maart 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Jurispr. blz. I-1281), en 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, Jurispr. blz. I-4705)].

24 — Het probleem dat geen gebruik is gemaakt van de bij artikel 4, lid 3, van de richtlijn voorziene beperkingsbevoegdheid is in elk geval niet aan de orde in het geval van Frankrijk, het land waar het hoofdgeding speelt. Artikel D 143-2 van de Franse Code du travail voorziet juist in een dergelijke nationale beperking.

40. Dit betoog geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

Artikel 4, lid 3, van de richtlijn kan alleen worden geacht rechtstreekse werking in de nationale rechtsstelsels der lidstaten te hebben, indien de nationale verplichtingen die in deze bepaling worden omschreven, nauwkeurig en onvoorwaardelijk, dat wil zeggen juridisch perfect, dwingend en autonoom zijn. Teneinde dus te kunnen vaststellen, welke rechtsgevolgen de bepalingen van artikel 4, lid 3, van de richtlijn hebben, moeten de verplichtingen die zij aan de lidstaten opleggen, worden geanalyseerd. Met andere woorden, de vraag is: waaruit bestaat de kennisgevingsplicht, zoals bedoeld in de laatste alinea van artikel 4, lid 3, van de richtlijn, en welke gevolgen zijn verbonden aan een schending van deze verplichting.

Om de hierboven uiteengezette redenen lijkt het mij niet nuttig dit deel van de eerste vraag te beantwoorden voordat de tweede prejudiciële vraag is beantwoord, die specifiek de bepaling van de rechtsgevolgen van de niet-inachtneming door de lidstaten van de verplichting de nationale plafonds aan de Commissie mee te delen betreft, welke verplichting zowel uit artikel 4, lid 3, van de richtlijn als uit artikel 11 ervan lijkt voort te vloeien.

B — *De tweede prejudiciële vraag*

41. Zoals hierboven reeds is verklaard, moet de tweede vraag worden uitgebreid, zodat de rechtsgevolgen van het verzuim de Commissie in kennis te stellen van een nationaal plafond worden onderzocht in het licht van zowel artikel 11 van de richtlijn — waarnaar de Cour d'appel de Douai in zijn arrest verwijst — als artikel 4, lid 3, laatste alinea, van deze richtlijn. Deze vraag moet worden uitgebreid, niet alleen ter aanvulling van het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, maar ook om de verwijzende rechter de elementen te verschaffen die hem het meest van dienst zijn bij de oplossing van het bij hem aanhangige geschil. Meer in het bijzonder is de nationale rechter verzocht, te beoordelen welke gevolgen zijn verbonden aan een eventueel verzuim om de Commissie in kennis te stellen van de plafonds voor de waarborg voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers, bedoeld in artikel D 143-2 van de Franse Code du travail. De bepalingen van dit laatste artikel stellen „plafonds" vast in de zin van artikel 4, lid 3, van de richtlijn. De verplichting om deze plafonds aan de Commissie mee te delen, vloeit in beginsel voort uit de specifieke bepaling van de laatste alinea van artikel 4, lid 3, van de richtlijn, terwijl als aanvulling ook de algemene bepaling van artikel 11 van dezelfde richtlijn in aanmerking zou kunnen komen, krachtens welke de lidstaten gehouden zijn, de Commissie onverwijld in kennis te stellen van de noodzakelijke maatregelen tot omzetting van de richtlijn in de nationale rechtsorde, en zij de Commissie voorts de tekst moeten meedelen van de nationale bepalingen die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen.

42. Mitsdien moet worden bepaald, welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan het verzuim om nationale maatregelen aan de

bevoegde gemeenschapsinstelling mee te delen. [25]

De opmerkingen van partijen in de schriftelijke procedure voor het Hof betreffen op dit punt uitsluitend de feitelijke vragen [26], zonder in te gaan op de juridische aspecten van het vraagstuk. [27] Om deze reden is het van bijzonder belang om onverwijld de rechtspraak van het Hof inzake de eerste vraag — zij het in relatie tot een andere regelgevende context — te analyseren, welke rechtspraak mij op dit punt uitputtend lijkt te zijn.

Op voorhand zij beklemtoond, dat deze vraag betrekking heeft op de meer algemene problematiek van de specifieke kenmerken van de rechtsverhouding die door een gemeenschapsregeling wordt geschapen, en van de omvang van de rechtsgevolgen die voor de verschillende partijen aan deze rechtsverhouding zijn verbonden. [28] Na bestudering van de rechtspraak blijkt, dat de verplichting om een nationale maatregel aan een gemeenschapsinstelling mee te delen althans op het eerste gezicht min of meer dwingend is, en wel afhankelijk van de specifieke regelgevende context ervan. Hoe dan ook, de criteria op grond waarvan uiteinde-

25 — Opgemerkt zij, dat de keuze van de gemeenschapswetgever van de termen „informeren", „mededelen" en „in kennis stellen" niet van praktisch belang lijkt, in die zin dat tussen deze termen een onderscheid zou kunnen worden gemaakt en daaruit zou kunnen worden afgeleid, dat zij telkens met een concrete bedoeling van de wetgever, of als uitdrukking van specifieke en verschillende rechtssituaties worden gebruikt.

26 — Wat de specifieke feitelijke aspecten van deze zaak betreft, verwijs ik naar de voorgaande punten van mijn analyse. Zie hierboven, punten 12 e. v.

27 — De Commissie is de enige partij die, zonder direct een antwoord te geven op de tweede vraag, het beginsel van (met de gemeenschapsregel) conforme uitlegging van de bepaling van nationaal recht aanvoert ten betoge, dat de nationale rechter de bepaling van artikel D 143-2 van de Franse Code du travail niet buiten toepassing mag laten, doch deze moet toepassen naar de letter en de geest van de richtlijn. In het bijzonder verwijst zij naar de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke de nationale rechter bij de toepassing van bepalingen van nationaal recht, ongeacht of zij van eerdere of latere datum dan de richtlijn zijn, deze zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken (arresten van 10 april 1984, Von Colson en Kamann, 14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26; 16 december 1993, Wagner Miret, C-334/92, Jurispr. blz. I-6911, punt 30, en 14 juli 1994, Faccini Dori, aangehaald in voetnoot 14, punt 26).
Indien deze oplossing uit de rechtspraak op het onderhavige geval wordt toegepast, kan de nationale rechter volgens de Commissie niet weigeren het bij nationale wet vastgestelde plafond toe te passen, indien deze wet in overeenstemming is met de bewoordingen van de richtlijn, zoals in casu het geval is. Zij voegt hieraan toe, dat „de houding van de rechter ten aanzien van een wet die in overeenstemming is met de richtlijn, niet ervan kan afhangen of de lidstaat een procedureregel, zoals de kennisgeving aan de Commissie, in acht heeft genomen" (schriftelijke opmerkingen van de Commissie, blz. 12). Deze verklaring van de Commissie onderstelt, dat een bevestigend antwoord is gegeven op de vraag, in hoeverre de nationale wetgeving in overeenstemming is met de desbetreffende gemeenschapsregeling, hetgeen, zoals reeds vermeld, niet onder de rechterlijke controle van het Hof valt. Bovendien onderstelt de verklaring, dat een vormgebrek zoals het kennisgevingsverzuim geen voldoende grond is om een nationale bepaling buiten toepassing te laten, dat nauwkeurig is vastgesteld, welke rechtsgevolgen aan de schending van de bepalingen van de artikelen 11 en 4, lid 3, van de richtlijn zijn verbonden. Met andere woorden, zij voert ons terug naar het uitgangspunt van mijn analyse. Op dit punt lijkt het betoog van de Commissie dan ook niet bijzonder nuttig voor de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag.

28 — De door de gemeenschapsinstellingen vastgestelde regeling creëert grotendeels een drie-partijen-rechtsverhouding tussen de Gemeenschap, de lidstaten en de burgers (de laatste nemen in diverse hoedanigheden aan deze rechtsverhouding deel, bijvoorbeeld als belastingplichtige, werknemer of zelfstandige). Zoals iedere rechtsregel, en dus ook de regel van gemeenschapsrecht, brengt zij voor de personen die partij zijn bij de rechtsverhouding, bepaalde rechten en plichten met zich mee, dat wil zeggen voorgeschreven gedragingen waarvan de nakoming wordt verzekerd door een stelsel van sancties voor degenen die de verplichting schenden. Welnu, in tegenstelling tot het klassieke model van de rechtsregel, waarbij iedere regeling in zijn geheel dwingend is voor alle partijen bij de rechtsverhouding en elk verzuim tot sancties leidt voor degeen die de rechtsregel schendt, alsmede een corresponderend „recht op vergelding" voor de partij die zich op de geschonden regel beroept, hebben de regels van gemeenschapsrecht deze kenmerken in het algemeen niet. Men dient onderscheid te maken tussen de regels die een absoluut dwingende werking hebben, dat wil zeggen de regels waarvan de schending door een van de partijen bij de rechtsverhouding aan de andere partijen het recht geeft de naleving van die regel of de bestraffing van de overtreder te vorderen, en de regels die slechts deels van dwingende aard zijn, dat wil zeggen dat de niet-inachtneming ervan tot bestraffing van de overtreder kan leiden, doch dat niet alle partijen bij de rechtsverhouding een „recht op vergelding" hebben.
Anders geformuleerd, het tweeledige en klassieke onderscheid tussen „perfecte" en „imperfecte" rechtsregels, welke laatste regels geen rechtsgevolg hebben omdat zij niet dwingend zijn, speelt geen rol op het niveau van het Europees recht. In het Europees recht is het juister te onderscheiden tussen rechtsregels die volledig dwingend zijn en rechtsregels die deze werking slechts gedeeltelijk hebben. De gemeenschapsinstellingen bepalen het meer of minder dwingende karakter van een regel aan de hand van het criterium van de „repressieve" of de „regelende" functie die de regel wordt geacht te hebben.

lijk moet worden vastgesteld, in hoeverre een justitiabele zich voor de nationale rechterlijke instanties op een schending van deze verplichting kan beroepen, teneinde zich te weren tegen de toepassing van een nationale maatregel die niet aan de bevoegde gemeenschapsinstellingen is meegedeeld, zijn reeds in de rechtspraak geformuleerd. Het onderzoek van de volgende twee arresten van het Hof is in dit opzicht van buitengewoon belang.

43. In de zaak Enichem Base e. a. [29], werd het Hof om een uitlegging van artikel 3 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [30] verzocht. Deze richtlijn verplicht de lidstaten iedere ontwerpregeling met betrekking tot een van de onder de richtlijn vallende onderwerpen vóór de definitieve vaststelling ervan aan de Commissie mee te delen. De gestelde vragen betroffen enerzijds de inhoud van deze verplichting, en anderzijds de mate waarin deze bepaling van gemeenschapsrecht aan particulieren het recht verleent, voor de nationale rechter het verzuim om een nationale regeling tijdig vooraf aan de Commissie mee te delen te doen gelden teneinde de nietigverklaring of buitentoepassingverklaring ervan te verkrijgen.

Nadat het Hof — op algemene, doch stellige wijze — had geoordeeld, dat de voorafgaande kennisgevingsplicht niet zonder juridisch belang is, doch geldt voor de nationale overheden, kwam het tot de conclusie, dat „uit de tekst noch uit het doel van de hierbedoelde bepaling kan (...) worden afgeleid, dat wanneer de lidstaten hun verplichting om vooraf mededeling te doen, niet nakomen, dit automatisch leidt tot onwettigheid van de vastgestelde regelingen" [31], en dat bijgevolg de betrokken bepaling „aldus moet worden uitgelegd, dat het particulieren geen enkel recht verleent dat zij voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden ter verkrijging van de nietigverklaring of buitentoepassingverklaring van een (...) nationale wettelijke regeling". [32] Alvorens tot deze oplossing te komen, had het Hof overwogen, dat de betrokken bepaling van de richtlijn „de lidstaten enkel de verplichting op[legt], de Commissie tijdig in kennis te stellen van de daarin bedoelde ontwerpregelingen. [Zij] stelt echter geen communautaire procedure voor de controle van die ontwerpen vast en (...) doet de inwerkingtreding van de beoogde regelingen niet afhangen van de omstandigheid dat de Commissie ermee instemt of er althans geen bezwaar tegen heeft." [33] De aan de lidstaten opgelegde verplichting beoogt uitsluitend een informatie van de Commissie mogelijk te maken: zij is bij uitsluiting bevoegd, tegen een schending op te treden indien zij dit dienstig acht.

44. Het Hof heeft de redenering in het arrest Enichem Base e. a. overgenomen in zijn recente arrest CIA Security International [34], ofschoon daarin een andere richtlijnbepaling werd uitgelegd en het Hof uiteindelijk tot een ander resultaat kwam.

29 — Arrest van 13 juli 1989 (380/87, Jurispr. blz. 2491).

30 — PB L 194, blz. 39.

31 — Arrest Enichem Base e. a., aangehaald in voetnoot 29 (punt 22).

32 — Arrest Enichem Base e. a., aangehaald in voetnoot 29 (punt 24).

33 — Arrest Enichem Base e. a., aangehaald in voetnoot 29 (punt 20).

34 — Arrest van 30 april 1996 (C-194/94, Jurispr. blz. I-2201).

Luidens artikel 8, leden 1 en 2, van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften [35]

„[delen] de lidstaten (...) de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede (...) [en doen] zij (...) de Commissie tevens in beknopte vorm mededeling van de redenen die de vaststelling van een dergelijk technisch voorschrift noodzakelijk maken (...).

De Commissie stelt de overige lidstaten onverwijld in kennis van het ontvangen ontwerp (...)

De Commissie en de lidstaten kunnen (...) opmerkingen indienen, waarmee [de betrokken] lidstaat (...) zo veel mogelijk rekening dient te houden." [36]

45. Na te hebben verklaard dat de in de betrokken bepalingen vastgestelde verplichtingen voor de lidstaten om de ontwerpen van technische voorschriften aan de Commissie mee te delen, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, onderzocht het Hof de rechtsgevolgen van de niet-inachtneming door de lidstaten van hun kennisgevingsplicht. Het kwam daarbij tot de conclusie, dat deze verplichting niet enkel de verhouding tussen de lidstaten en de Commissie betreft, zodat particulieren hierop geen beroep zouden kunnen doen voor de nationale rechter. Het Hof erkende dat de voornoemde bepalingen van de richtlijn ook dwingende werking hebben in het kader van een geschil tussen particulieren en een lidstaat op basis van de volgende redenering.

46. In de eerste plaats beklemtoonde het Hof, dat de richtlijn ertoe strekt, het vrije verkeer van goederen via een preventieve controle te waarborgen, en dat de kennisgevingsplicht een essentieel middel vormt om deze communautaire controle mogelijk te maken. De doeltreffendheid van de controle zal volgens het Hof worden versterkt, wanneer de richtlijn aldus wordt uitgelegd, dat het verzuim van de kennisgevingsplicht een „schending van een wezenlijk vormvoorschrift is, die de niet-toepasselijkheid van de betrokken technische voorschriften op particulieren tot gevolg heeft". [37]

47. In de tweede plaats overwoog het Hof, dat de betrokken bepalingen van de richtlijn

35 — PB L 109, blz. 8, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 (PB L 81, blz. 75).

36 — Artikel 9 van richtlijn 83/189/EEG bepaalt ook nog: „de lidstaten [stellen] de goedkeuring van een ontwerp van technisch voorschrift zes maanden uit, te rekenen vanaf de datum van de (...) mededeling, indien de Commissie of een andere lidstaat binnen een termijn van drie maanden na die datum de uitvoerig gemotiveerde mening te kennen geeft, dat de beoogde maatregel moet worden gewijzigd".

37 — Arrest CIA Security International, aangehaald in voetnoot 34 (punt 48).

„voor de nationale ontwerpregelingen een communautaire controleprocedure invoeren en de datum van de inwerkingtreding van de regelingen laten afhangen van de omstandigheid dat de Commissie ermee instemt of er geen bezwaar tegen heeft". [38]

48. Om deze redenen, en in tegenstelling tot de oplossing waarvoor het Hof in de zaak Enichem Base e. a. heeft gekozen, verklaarde het Hof voor recht, dat particulieren zich op de bepalingen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 83/189 voor de nationale rechter kunnen beroepen, die moet weigeren een nationaal technisch voorschrift toe te passen waarvan niet overeenkomstig de richtlijn mededeling is gedaan. [39]

49. Uit al het voorgaande volgt dus, dat het Hof in de zaken Enichem Base e. a. en CIA Security International twee criteria heeft toegepast, namelijk het criterium van de doelstelling van de bepaling van gemeenschapsrecht volgens welke nationale maatregelen vooraf aan de gemeenschapsautoriteiten moeten worden meegedeeld, en het criterium van het bestaan of ontbreken van een communautaire controleprocedure die aan de inwerkingtreding van de nationale regeling voorafgaat. Wanneer cumulatief aan deze beide criteria wordt voldaan, kan een particulier zich voor de nationale rechter beroepen op het verzuim van voorafgaande kennisgeving, dat ertoe kan leiden dat de betrokken nationale regeling buiten toepassing wordt gelaten.

Mijns inziens moet ook een zelfde redenering worden gevolgd om de in deze zaak gestelde tweede prejudiciële vraag te beantwoorden.

50. Ten aanzien van de doelstelling van niet alleen de bepalingen van de artikelen 4, lid 3, en 11 van de richtlijn, maar ook van de richtlijn in haar geheel, moet worden beklemtoond, dat de verplichting mee te delen volgens welke methoden de lidstaten het plafond vaststellen voor de waarborg voor het honoreren van de aanspraken van de werknemers die wegens insolventie van de werkgever niet zijn voldaan, uitsluitend strekt tot informatie van de Commissie, en niet tot bescherming van de werknemers. Met andere woorden, de voornoemde verplichting is niet in het leven geroepen ten gunste van de belanghebbende particulieren, doch zij regelt uitsluitend de betrekkingen tussen de Commissie en de lidstaten. Uit de letter en de geest van de betrokken bepalingen zou moeten worden afgeleid, dat het informeren van de Commissie een van de elementen vormt ter bescherming van de rechten en belangen die de richtlijn ten gunste van de werknemers beoogt te verzekeren, voordat de laatstgenoemden het verzuim van kennisgeving van de nationale maatregelen kunnen doen gelden teneinde gedaan te krijgen, dat zij buiten toepassing worden gelaten. [40] De bepalingen van de artikelen 4, lid 3, en 11 van de richtlijn, alsook van de overwegingen van de considerans van deze richtlijn

38 — Arrest CIA Security International, aangehaald in voetnoot 34 (punt 50).

39 — Zie voor een strikte uitlegging en toepassing, door het Hof, van de voorafgaande kennisgevingsplicht, zoals opgelegd bij richtlijn 83/189, arrest van 17 september 1996, Commissie/Italië (C-289/94, Jurispr. blz. I-4405).

40 — Dit is precies de grondslag van het teleologisch criterium in de zaken Enichem Base e. a. en CIA Security International (aangehaald in de voetnoten 29, resp. 34).

bieden volgens mij echter geen enkele ruimte voor een dergelijke uitlegging. [41]

51. Een nog doeltreffender criterium om vast te stellen welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan het verzuim om de Commissie overeenkomstig de betrokken richtlijn te informeren, is dat van het bestaan of het ontbreken van een specifieke communautaire controleprocedure van de nationale maatregelen die aan de gemeenschapsinstellingen zijn meegedeeld, en dat van de afhankelijkheid van de inwerkingtreding van de nationale maatregel van de instemming van het controlerende communautaire gezag. De enkele verplichting van voorafgaande kennisgeving is niet voldoende. Deze verplichting moet in de richtlijn zijn opgenomen als een voorfase van een concrete prealabele controle, zonder welke het kennisgevingsverzuim nimmer de nietigverklaring of buitentoepassingverklaring van de nationale maatregel kan rechtvaardigen. [42]

52. De bepalingen van de richtlijn voorzien niet in een dergelijke controle. De Commissie noch enige andere gemeenschapsinstelling heeft een controlebevoegdheid ten aanzien van de meegedeelde nationale maatregelen, terwijl de inhoud en geldigheid ervan evenmin anderszins worden beoordeeld of beïnvloed. De verschillen met richtlijn 83/189, waarover het Hof zich in de zaak CIA Security International boog, lijken mij evident. Ingevolge deze laatste richtlijn wordt elk nationaal project van technische aard dat aan de gemeenschapsinstellingen wordt meegedeeld, aan een concrete controle onderworpen, in het kader waarvan de andere lidstaten eventueel op de hoogte worden gesteld. Als bevoegde controlerende instantie brengt de Commissie haar advies uit, of verzoekt zij uitdrukkelijk om wijziging van het technische voorschrift; zij kan eveneens beslissen fundamentele maatregelen te nemen (voorstel voor een richtlijn, procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag), indien zij van oordeel is, dat het betrokken voorschrift niet strookt met het vrije verkeer van goederen. Deze bijzondere procedure is in de tijd beperkt door concrete termijnen, gedurende welke de nationale maatregel geen effect sorteert. De inwerkingtreding ervan wordt uitgesteld tot een datum na de vaststelling van de maatregel, op basis van het resultaat van de communautaire controle.

Bij gebreke dus van een nauwgezette controle op de nationale maatregelen vóór hun inwerkingtreding op basis van de voorafgaande kennisgeving aan een gemeenschapsinstelling, welke controle de belangen van de particulieren (die de richtlijn beoogt te waarborgen) beschermt, kunnen particulieren niet de niet-inachtneming van de aan de lidstaten opgelegde verplichting tot kennisgeving van de nationale maatregelen doen gelden, teneinde gedaan te krijgen dat zij buiten toepassing worden gelaten, ook niet wanneer deze kennisgevingsplicht uitdrukkelijk in de tekst van de richtlijn is opgenomen.

41 — Integendeel, in de zaak CIA Security International (aangehaald in voetnoot 34) strekt de voorafgaande kennisgeving aan de Commissie, zoals uit de overwegingen van de considerans van richtlijn 83/189 blijkt, tot bescherming van het vrije verkeer van goederen, en wel door de controle van de nationale technische voorschriften door de bevoegde gemeenschapsinstellingen. De voorafgaande kennisgeving aan de communautaire autoriteiten van het bestaan en de inhoud van de nationale maatregelen vormt uiteraard de voorwaarde en het onontbeerlijke instrument voor deze controle, die plaatsvindt in het belang van de personen die op communautair niveau gebruik willen maken van het vrije verkeer van goederen.

42 — Uiteraard is het geenszins uitgesloten, dat dit kennisgevingsverzuim, waardoor inbreuk wordt gemaakt op een regel van gemeenschapsrecht, voor de Commissie een reden is om bepaalde maatregelen tegen de lidstaat te nemen of deze te bestraffen. Dit vraagstuk ziet echter op de verhouding tussen de Gemeenschap en de lidstaten, en brengt geen enkele wijziging in de verhouding tussen de nationale autoriteiten en particulieren.

53. Overeenkomstig hetgeen hiervoor is uiteengezet, kan mitsdien op de niet-inachtneming van de bij de artikelen 11 en 4, lid 3, van de richtlijn opgelegde verplichting om mededeling te doen van de nationale maatregelen, door particulieren geen beroep worden gedaan in het kader van een procedure voor de nationale rechterlijke instanties. Althans in dit opzicht leggen deze bepalingen de lidstaten geen voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen op om daarmee corresponderende rechten voor particulieren in het leven te kunnen roepen die deze voor de nationale rechter geldend kunnen maken.

54. Ten aanzien van het bij de nationale rechter aanhangige geschil in het hoofdgeding, in het kader waarvan de voornoemde vragen bij wege van een verzoek om een prejudiciële beslissing zijn gesteld, moet op basis van mijn analyse derhalve worden opgemerkt, dat het onderzoek van de vraag in hoeverre de in de Franse Code du travail bedoelde plafonds voor de waarborg voor het honoreren van onvervulde aanspraken van de werknemers al dan niet aan de Commissie zijn meegedeeld, niet van praktisch belang is voor de oplossing van dit geschil. Op grond van dezelfde redenering zijn de gegevens die door de Franse regering en de Commissie [43] zijn aangevoerd tot staving van hun verklaring dat de Commissie van het bestaan van de betrokken nationale bepaling, in kennis was gesteld, niet van doorslaggevend belang voor de oplossing van ditzelfde geschil.

Mijns inziens is het echter hoe dan ook nuttig — vooral indien het Hof mij niet volgt in het door mij voorgestelde antwoord — om de rechter in het hoofdgeding, dat wil zeggen de Cour d'appel de Douai, in kennis te stellen van de feitelijke elementen die voor het eerst in de loop van de schriftelijke procedure voor het Hof naar voren zijn gebracht.

Conclusie

55. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, de gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 4 van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de

43 — Zie punten 12 e. v. hierboven.

bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever, voorziet in een nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting voor de lidstaten om te verzekeren dat aan de werknemers ter honorering van hun aanspraken die wegens insolventie van de schuldenaar onvervuld zijn gebleven ten minste de minimumwaarborg wordt betaald, zoals deze betaling is voorgeschreven in de leden 1 en 2 van voornoemd artikel, nadat uit de bij lid 2 voorziene berekeningsmethoden de voor het nationale waarborgfonds minst belastende methode is gekozen.

2) De bepalingen van artikel 4, lid 3, van richtlijn 80/987, voornoemd, hebben op zichzelf geen rechtstreekse werking in het nationale recht, in die zin dat zij de rechten van werknemers voortvloeiende uit de andere bepalingen van de richtlijn zouden beperken. Ingeval de lidstaten plafonds hebben vastgesteld voor de waarborg voor het honoreren van de onvervulde aanspraken in de zin van artikel 4, lid 3, van voornoemde richtlijn, kunnen de werknemers evenwel niet met een beroep op het verzuim deze nationale plafonds aan de Commissie mee te delen, als voorgeschreven in de laatste alinea van voornoemd lid en in artikel 11 van deze richtlijn, de nationale rechterlijke instanties verzoeken deze plafonds nietig te verklaren of buiten toepassing te laten."