FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 9. februar 1994 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse fra Giudice conciliatore di Firenze rejser forskellige spørgsmål vedrørende fortolkningen og anvendelsen af direktiv 85/577/EØF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted [1]. Såfremt Domstolen besvarer den forelæggende rets spørgsmål vedrørende dette direktivs anvendelighed bekræftende, spørges der om rækkevidden af denne anvendelighed i tiden fra udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet (den 23.12.1987) til tidspunktet for dets faktiske gennemførelse i italiensk ret (den 2.3.1992) både når det gælder retsforhold mellem private og staten og retsforhold mellem private indbyrdes. Mens spørgsmålet om direktivets virkninger i retsforhold mellem private borgere og staten nærmest synes at have hypotetisk karakter, berører spørgsmålet om virkningerne af et direktiv, der ikke er blevet gennemført, i retsforhold mellem private indbyrdes det omdiskuterede spørgsmål om direktivers horisontale virkning.

2. Tvisten er opstået som følge af en kontrakt om et engelskkursus pr. korrespondance, der blev afsluttet på Milano Hovedbanegård. Sagsøgte i hovedsagen, der har gjort indsigelse i en sag om betalingspålæg, har påberåbt sig tilbagetrædelsesretten ifølge artikel 5 i direktiv 85/577 til støtte for en ophævelse af kontrakten.

3. Den forelæggende ret har ikke yderligere omtalt de faktiske omstændigheder i sagen eller udtalt sig om direktivets materialretlige indhold, men har blot fastslået, at det fremgår af sagen, »at kontrakten blev afsluttet uden for leverandørvirksomhedens forretningssted, samt at debitor har benyttet sig af sin fortrydelsesret«.

4. Den forelæggende ret anser det for påkrævet, at der tages stilling til sagsøgtes opfattelse, hvorefter direktiv 85/577 må anses for fuldt ud virksomt i Italien. Den stiller sig ganske vist tvivlende over for rigtigheden af denne opfattelse og henviser herved bl.a. til indholdet af EØF-traktaten [2] samt til, at offentliggørelse af direktiver ikke er obligatorisk [3]. Når henses til, at visse direktiver har

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets direktiv af 20.12.1985 (EFT L 372, s. 31).

2 — Der i henhold til traktaten om Den Europæiske Union af 7.2.1992 (EFT C 224, s. 1) fra den 1.11.1993 er blevet EF-traktaten.

3 — Anderledes efter den 1.11.1993, jf. EF-traktatens artikel 191.

et meget præcist indhold, således at de egentlig har en forordnings indhold, bliver spørgsmålet for den forelæggende ret, om et direktiv, når det er tilfældet, kan erhverve »højere normativ retsgyldighed«, der er videregående i forhold til »de for direktiver særlige retsvirkninger«. Den forelæggende ret har herved henvist til Domstolens hidtidige praksis, som den dog delvis finder utilstrækkelig, f.eks. når en akt findes at have en almengyldig karakter i forholdet mellem visse, men ikke alle, retssubjekter. Den finder det rigtigt at forelægge sagen for Domstolen i betragtning af, »at det alene er sikkert, at det er uvist, hvilke virkninger direktivet har«.

5. Den forelæggende rets spørgsmål lyder således:

»Kan direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 antages at indeholde tilstrækkeligt præcise og detaljerede regler, og kan direktivet i bekræftende fald i tidsrummet fra udløbet af den frist på 24 måneder, medlemsstaterne fik til at efterkomme direktivet, og indtil den italienske stat gennemfører det, afføde retsvirkninger i forholdet mellem private og den italienske stat samt i retsforholdet mellem private indbyrdes?«

6. I den første etape har parterne i hovedsagen, Kommissionen og den tyske, hellenske og italienske regering afgivet indlæg i sagen. Et spørgsmål, som Domstolen har forelagt samtlige medlemsstater, og hvormed de anmodes om at udtale sig om den forelæggende rets spørgsmål, »om bestemmelserne i et direktiv, der ikke er blevet gennemført inden for den fastsatte frist, umiddelbart kan påberåbes af en borger under en retssag mod en anden borger«, har også affødt en skriftlig stillingtagen fra den franske regerings side. Endelig har under den mundtlige forhandling repræsentanter for den danske, tyske, hellenske, franske, italienske, nederlandske regering samt for Det Forenede Kongeriges regering afgivet indlæg. Alle medlemsstaternes befuldmægtige, med undtagelse af den hellenske regerings, har som Kommissionens befuldmægtigede anbefalet, at Domstolens hidtidige praksis på området fastholdes. Den mundtlige forhandling har vist, at der var tale om et indviklet spørgsmål, selv om i alt væsentligt argumenterne for det ene eller det andet synspunkt går igen. Jeg skal senere komme tilbage til de forskellige synspunkter i forbindelse med den retlige vurdering.

B — Drøftelse

I — *Direktiv 85/577's præcise og ubetingede indhold*

1. *Samlet vurdering af direktiv 85/577*

7. Det første spørgsmål fra den forelæggende ret tager sigte på en undersøgelse af direktivets bestemmelser for så vidt angår deres præcision og ubetingethed, der er en absolut

forudsætning for en eventuel direkte virkning af direktivet [4]. Den forelæggende ret har ikke præciseret dette spørgsmål ved at pege på bestemte bestemmelser i direktivet, selv om der ikke i alle tilfælde er tale om bestemmelser, der vil være anvendelige i den foreliggende sag.

8. Hvad angår den skønsfrihed, medlemsstaterne havde ved gennemførelsen af direktiv 85/577, må det principielle udgangspunkt være, at en medlemsstat, samtidig med, at det er overladt den at bestemme »form og midler for gennemførelsen« [5], har forskellige muligheder. Enten inkorporerer den direktivets bestemmelser i et eksisterende lovkompleks eller vedtager en særlig lov, eller også giver den ved en særlig lov en række henvisninger til almindelige bestemmelser inden for civilretten.

9. Med det indhold, direktiv 85/577 har, er der desuden i flere henseender givet medlemsstaterne en vis skønsfrihed, når det gælder gennemførelsen i enkeltheder af direktivet. F.eks. består der ifølge *artikel 3* en mulighed for at fastsætte et mindstebeløb for de aftaler, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Ifølge sidste afsnit i artikel 4, ved hvilken der indføres en forpligtelse for den erhvervsdrivende til skriftligt at oplyse forbrugeren om hans ret, er det overladt medlemsstaten et forholdsvis vidt skøn ved fastsættelsen af »egnede foranstaltninger ... hvis den i denne artikel omhandlede meddelelse ikke gives«.

10. Forbrugerens ret til at træde tilbage fra aftalen, der er omhandlet i *artikel 5*, som er direktivets centrale bestemmelse, udøves »i overensstemmelse med den fremgangsmåde og de betingelser, der gælder i henhold til national ret«. Man kan på baggrund af denne formulering have sine tvivl med hensyn til, om der er tale om en henvisning til civilrettens almindelige bestemmelser — såsom bestemmelsen om modtagelsen af vitterlighedserklæringer — eller om selvstændige bestemmelser, der skal indføres som en del af gennemførelsen.

11. Ifølge *artikel 7* gælder om retsvirkningerne af en tilbagetræden bestemmelserne i national lovgivning. Den anvendte terminologi, der først (i den tyske udgave) benytter ordet »Rücktritt« (fortrydelsesret) og derefter ordet »Widerruf« (ikke i den danske udgave af direktivet), er i sig selv nok til at vise, at udøvelsen af tilbagetrædelsesretten kan være forbundet med meget forskellige retsvirkninger. Alt efter, hvor langt man er med aftalens opfyldelse, kan der tænkes forskellige retsvirkninger af henholdsvis tilbagetræden og ophævelse.

4 — Jf. den principielle dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, præmis 23, samt dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25.

5 — Jf. EØF-traktatens artikel 189.

12. Medlemsstaterne har derfor i flere henseender en margen, når de skal udøve deres skøn ved retsfastsættelsen. For så vidt angår den foreliggende sag må det imidlertid være nok alene at se på fortolkningen og anvendelsen af de bestemmelser, der indeholder en *mindstegaranti* [6] for de forbrugere, der skal beskyttes.

13. Selv om den forelæggende ret ikke har henført sagen under bestemte regler i direktivet, må anvendelsen af direktivets artikel 1 og 5 nødvendigvis komme på tale. Artikel 1 afgrænser materialretligt direktivets anvendelsesområde, og artikel 5 fastslår forbrugerens tilbagetrædelsesret. Begge artikler skal derfor opfylde kravene om henholdsvis ubetingethed og præcision, der ifølge Domstolens praksis er en forudsætning for, at en bestemmelse, der findes i et direktiv, kan have direkte virkning.

2. *Artikel 1 i direktiv 85/577*

14. Direktivets artikel 1, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Dette direktiv gælder for aftaler indgået mellem en erhvervsdrivende, der leverer varer eller tjenesteydelser, og en forbruger:

— under en udflugt arrangeret af den erhvervsdrivende uden for dennes faste forretningssted,

eller

— i forbindelse med den erhvervsdrivendes besøg:

i) hos forbrugeren eller en anden forbruger

ii) på forbrugerens arbejdsplads

såfremt besøget ikke sker efter udtrykkelig anmodning fra forbrugeren.«

15. I og for sig er dette stykke præcist og ubetinget, da det gælder klart afgrænsede

6 — Dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich, Sml. I, s. 5357, præmis 20.

faktiske forhold, som f.eks. en af en erhvervsdrivende arrangeret udflugt eller en erhvervsdrivendes besøg hos forbrugeren eller på forbrugerens arbejdsplads. I øvrigt levner artikel 1, stk. 1, efter min mening ikke plads for en udvidende fortolkning, hvorefter disse faktiske betingelser, der klart er med til at konstituere de omfattede tilfælde, kan opgives.

16. Stk. 2, hvorved direktivets anvendelsesområde udvides, således at det også kommer til at omfatte visse aftaler, der afsluttes under et besøg, som den erhvervsdrivende aflægger hos forbrugeren, kan så vidt det ses lades ud af betragtning i forbindelse med en stillingtagen i nærværende sag, da der ikke ses at foreligge omstændigheder, der tyder på, at aftalen blev afsluttet under et besøg, som sagsøgeren havde anmodet den erhvervsdrivende (medkontrahenten) om at aflægge hos hende eller på hendes arbejdsplads [7].

17. Det kan altså herefter lægges til grund, at artikel 1, stk. 1, udgør en så præcis bestemmelse, at den har direkte virkning.

18. Derimod må en anvendelse af stk. 3 og 4, der begge gælder »under omstændigheder, som svarer til de i stk. 1 eller stk. 2 beskrevne«, kunne stille sig problematisk. Det kan spørges, om der ved stk. 3 og 4 i artikel 1 materialretligt sker en udvidelse af direktivets anvendelsesområde i forhold til stk. 1 og 2, således at dette også omfatter andre aftaler, som forbrugere er parter i, og som ikke indgås på den erhvervsdrivendes forretningssted — men f.eks. på gaden — eller om disse bestemmelser ikke tværtimod under direktivets anvendelsesområde inddrager omgåelsestransaktioner, der afsluttes under stedlige og faktiske forhold som omhandlet i stk. 1 og 2.

19. Spørgsmålet herom vil faktisk kunne få betydning for en stillingtagen i nærværende sag, for — som nævnt under omtalen af stk. 2 — ses der ikke at foreligge forhold, der peger på, at den anfægtede aftale — som det kræves i stk. 1 — blev indgået under en af den erhvervsdrivende arrangeret udflugt eller i forbindelse med dennes besøg hos sagsøgeren eller på dennes arbejdsplads.

20. Afgørende må det derfor være, om artikel 1, stk. 3 og 4, kan fortolkes således, at de aftaletilbud, der fremsættes under andre stedlige og faktiske omstændigheder, også er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

»3. Dette direktiv gælder endvidere for aftaler, såfremt der af forbrugeren er fremsat tilbud under omstændigheder, som svarer til de

7 — Aftalen blev indgået »et sted i nærheden af Milanos hovedbanegård«, mens sagsøgeren bor i Monza.

i stk. 1 eller stk. 2 beskrevne, selv om forbrugeren ikke er bundet af dette tilbud, før den erhvervsdrivende har accepteret det.

4. Endelig gælder dette direktiv også for tilbud, som forbrugeren har fremsat i kontraktforhold under omstændigheder, som svarer til de i stk. 1 eller stk. 2 beskrevne, såfremt forbrugeren er bundet af sit tilbud.«

21. Det spørgsmål, der under den mundtlige forhandling blev stillet til alle tilstedeværende parter om deres opfattelse af spørgsmålet om, hvorvidt direktivet i hovedsagen er anvendeligt, er blevet besvaret såvel bekræftende som benægtende. Svaret på dette spørgsmål ligger altså bestemt ikke lige for. Når desuden henses til, at direktivet har givet anledning til uenighed i teorien, er det efter min mening næppe muligt at anerkende, at artikel 1, stk. 3 og 4, opfylder det krav til præcision, som skal være opfyldt, for at en direktivbestemmelse kan være umiddelbart anvendelig.

22. På den anden side tilkommer det Domstolen at give direktivet en for alle bindende fortolkning. Den kan derfor gennem sin besvarelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse give den forelæggende ret de kriterier, som denne skal bruge for at afgøre sagen.

23. Overskriften til direktivet synes at pege på, at direktivet generelt skal anvendes på aftaler, der er indgået uden for et forretningssted. Dette bekræftes af betragtningerne til direktivet. I fjerde betragtning hedder det således:

»... det er et typisk træk ved aftaler, der indgås uden for den erhvervsdrivendes faste forretningssted, at det som regel er den erhvervsdrivende, der tager initiativet til forhandlingerne, og at forbrugeren slet ikke er forberedt på disse forhandlinger og bliver overrumplet; ofte kan forbrugeren ikke sammenligne tilbuddets kvalitet og pris med andre tilbud; *dette overraskelsesmoment gør sig i almindelighed gældende ikke alene i forbindelse med aftaler, der indgås ved døren, men også ved andre former for aftaler, som den erhvervsdrivende indgår uden for sit faste forretningssted*« [8].

24. Ordene »under omstændigheder, som svarer til de i stk. 1 eller stk. 2 beskrevne«, kan, når henses til de andre former for aftaler, »som den erhvervsdrivende indgår uden for sit faste forretningssted«, jf. betragtningerne, forstås således, at der også er tænkt på aftaler indgået under geografiske og materielle forhold, der er forskellige fra de i stk. 1 omhandlede. På den anden side er den væsentlige forskel mellem stk. 3 og 4 og stk. 1 og 2, at de førstnævnte bygger på *tilbud* i kontraktforhold. Jeg kan derfor til-

8 — Fremhævelsen er min.

slutte mig det synspunkt, at der med stk. 3 og stk. 4 sker en udvidelse af direktivets virkninger, der medfører, at dette også gælder eventuelle omgåelsestransaktioner.

3. *Artikel 5 i direktiv 85/577*

27. Direktivets anvendelighed har kun praktisk værdi for forbrugeren, såfremt han kan påberåbe sig retten efter direktivets artikel 5 til at træde tilbage fra den uden for den erhvervsdrivendes forretningssted afsluttede aftale. Sagsøgeren har udtrykkeligt i hovedsagen påberåbt sig direktivets artikel 5.

25. Da Domstolen ikke har givet en for alle bindende fortolkning af artikel 1, stk. 3 og 4, kan disse bestemmelser efter min mening ikke antages at være så præcise og ubetingede, at de er umiddelbart anvendelige.

28. Som omtalt tidligere i forbindelse med den almindelige redegørelse for medlemsstaternes skønsmargen ved gennemførelsen af direktiv 85/577 [10], er artikel 5, stk. 1, formuleret på en sådan måde, at der levnes plads for et skøn med hensyn til, hvorledes betingelserne for at udøve tilbagetrædelsesretten i national ret stedligt og indholdsmæssigt skal udformes. Fællesskabslovgiver har klart lagt til grund, at de forhold, hvorunder tilbagetrædelsesretten udøves, kan være forskellige fra medlemsstat til medlemsstat med bestemmelsen om, at tilbagetrædelsen skal meddeles »i overensstemmelse med den fremgangsmåde og de betingelser, der gælder i henhold til national ret«. At der således er åbnet op for flere muligheder for gennemførelse af direktivet, kan ikke forenes med, at dette skulle være umiddelbart anvendeligt.

26. Det er den forelæggende ret, der må tage stilling til, om disse bestemmelser kan anvendes på de i hovedsagen foreliggende faktiske forhold. Den forelæggende ret er tilsyneladende principielt gået ud fra, at de i hovedsagen omhandlede forhold materialretligt omfattes af direktivet. Domstolen efterprøver ikke, om en anmodning om præjudiciel afgørelse er relevant for sagens afgørelse. Det påhviler derfor den forelæggende ret at drage konsekvenserne af det ovenfor anførte i den for den verserende sag [9].

9 — Dom af 11.6.1987, sag 14/86, X, Sml. s. 2545, præmis 11.

10 — Jf. afsnit 10.

29. At den omhandlede bestemmelse er tilstrækkeligt præcis, kan i det højeste anerkendes for så vidt angår den begrænsning, der følger af hovedsagen, hvor aftalen — så vidt det kan ses — endnu ikke har givet anledning til nogen form for opfyldelse. Meddelelse inden for en frist på syv dage om, at der trædes tilbage, skal så i alt fald være sket, for at udløse den retsvirkning, der i artikel 5, stk. 2, beskrives således:

»Denne meddelelse har den virkning, at forbrugeren frigøres fra enhver forpligtelse i henhold til den aftale, som forbrugeren er trådt tilbage fra.«

Frigørelsen fra forpligtelserne i henhold til kontrakten kan herefter anses for at være en *mindstegaranti* [11]. Det er således kun med de ovenfor fremstillede forbehold, at jeg kan tilslutte mig det synspunkt, at artikel 5 i direktiv 85/577 har direkte virkning.

II — *Virkningerne af et direktiv, der endnu ikke er gennemført*

1. *Forholdet mellem private og staten*

30. Den nationale ret ønsker for det tilfælde, at spørgsmålet om direktivets bestemmelsers tilstrækkeligt præcise karakter besvares bekræftende, en afgørelse af, om direktivet kan afføde retsvirkninger i forholdet mellem private og den italienske stat efter udløbet af fristen for gennemførelse, men før gennemførelse faktisk skete. Ifølge Domstolens foreliggende faste praksis [12] kan private, når fristen for gennemførelse er udløbet, direkte overfor den medlemsstat, der ikke har opfyldt sine forpligtelser, påberåbe sig en ubetinget og præcis bestemmelse i et direktiv, der er til hans fordel. Medlemsstaten kan ikke over for den pågældende private støtte ret på, at den har udvist en traktatstridig adfærd [13].

31. Denne virkning af direktiver, der også kan betegnes som direktivers direkte vertikale virkning, muliggør kun en tilfredsstillende beskyttelse af privates interesser, når direktivet efter et indholdsmæssigt synspunkt er præcist og egnet til at afføde retsvirkninger i dette vertikale retsforhold. Der bliver ikke tale om direkte virkning, når der er tale om en forpligtelse ikke for staten, men for en privatperson.

32. Og i hovedsagen forholder det sig netop på sidstnævnte måde. Forpligtelsen til at frigøre en af parterne i aftalen fra denne skal ikke opfyldes af staten, men af medkontrahenten. Den omstændighed, at direktivet kan påberåbes over for staten og alle statslige myndigheder, bidrager ikke til en løsning af

11 — Nævnte Francovich-dom, præmis 20, 21 og 22.

12 — Jf. de nævnte domme i Ratti-sagen og Becker-sagen.

13 — Nævnte Becker-dom, præmis 24.

det problem, der konkret melder sig i en tvist mellem privatpersoner. Domstolen har for at afhjælpe denne vanskelighed i praksis udformet forskellige retningslinjer for en løsning.

a) Vid forståelse af begrebet stat

33. Med henblik på at fastlægge vide grænser for den direkte virknings område skal begrebet stat forstås vidt. Under begrebet henhører således en decentraliseret statsadministration [14], den statslige forvaltning [15] og under staten henhørende institutioner [16], selv når de har form af en offentlig virksomhed [17]. Det er navnlig medtagelsen under statsbegrebet af virksomheder, der kontrolleres af staten, der har givet anledning til kritik. Det er utvivlsomt de tilfælde, i hvilke et direktiv kan påberåbes over for en offentlig virksomhed som arbejdsgiver [18], og ikke over for en privatperson, den forelæggende ret tænker på, når den i forelæggelseskendelsen udtaler, at det i så fald må anerkendes, at »en retlig regulering virker som sådan i forholdet mellem visse, men ikke alle retssubjekter« [19].

34. Efter min mening er der absolut konsekvens i den praksis, hvormed Domstolen har villet fastlægge et vidt statsbegreb [20]. Begrebet omfatter ikke blot direkte, men også indirekte udøvelse af offentlig myndighed [21]. Dog er grænsen for en udvidelse af statsbegrebet bestemt nået, hvis en af offentlige organer kontrolleret virksomhed anses for en statslig virksomhed, mens en ændring af majoriteten i tilsynsorganerne lader den samme virksomhed fremstå som en privat virksomhed.

b) Forpligtelse for samtlige statsorganer til at anvende fællesskabsretten ved fortolkning

35. Et andet middel til at opnå, at direktiver, der i strid med traktaten endnu ikke er blevet gennemført, eller kun utilstrækkeligt gennemført, anvendes i så vidt omfang som muligt, består i den for samtlige indehavere af offentlig myndighed bestående forpligtelse til inden for rammerne af deres kompetence at træffe samtlige almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre opfyldelsen af den medlemsstaterne i henhold til et direktiv påhvilende forpligtelse [22].

14 — Dom af 22.6.1989, sag 103/88, Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 31.

15 — Nævnte Becker-dom, dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, nævnte Costanzo-dom, og dom af 22.2.1990, sag C-221/88, Busseni, Sml. I, s. 495.

16 — Dom af 20.9.1988, sag 31/87, Beentjes, Sml. s. 4635.

17 — Dom af 12.7.1990, sag C-188/89, Foster, Sml. I, s. 3313, præmis 20.

18 — Nævnte Foster-dom.

19 — Jf. forelæggelseskendelsen, s. 11.

20 — Jf. vedrørende staten som funktionelt begreb den nævnte Beentjes-dom.

21 — Jeg skal som en biting nævne, at der, når det i arbejdsretlige forhold skal afgøres, om en arbejdsaftale er afsluttet med en offentlig eller en privat arbejdsgiver for så vidt angår direktivets virkning, ikke gøres nogen som helst forskel.

22 — Jf. dom af 10.4.1984, sag 14/83, von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26, nævnte Beentjes-dom, præmis 39, dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, og af 16.1.1992, sag C-373/90, X, Sml. I, s. 131, præmis 7.

Denne statsorganerne påhvilende fællesskabsretlige forpligtelse indebærer f.eks. den pligt, de nationale domstole har til, for så vidt der overhovedet er levnet dem et skøn, at fortolke og anvende national ret på en måde, der imødekommer fællesskabsrettens krav [23].

36. Forpligtelsen til at sikre, at fællesskabsretten gennem fortolkning anvendes effektivt, vedrører ikke blot den lovgivning, der er udstedt til gennemførelse af et direktiv [24], men den nationale retsorden i det hele taget [25]. Også forvaltningen er bundet af en forpligtelse i lighed med den, der påhviler de nationale domstole, til at følge direktiverne [26].

37. Muligheden for en fortolkning af national lovgivning, der stemmer overens med fællesskabsretten, har imidlertid sine naturlige grænser. Disse viser sig, når Domstolen udtaler sig om de forpligtelser, der i henhold til fællesskabsretten påhviler samtlige indehavere af offentlig myndighed til at træffe passende foranstaltninger *inden for rammerne af deres kompetence* [27]. Grænserne for en fortolkning af lovgivningen udgør derfor også for den nationale ret grænserne for dens adgang til at sikre anvendelse i national ret af direktiver, der ikke er blevet gennemført.

c) Krav på erstatning fra staten

38. Et tredje løsningsforsøg, hvormed retsbeskyttelsen af den enkelte i tilfælde af en forudgående tilsidesættelse fra medlemsstatens side af forpligtelsen til at gennemføre et direktiv rettidigt sikres i videst muligt omfang, består i at anerkende et erstatningskrav på grundlag af fællesskabsretten [28]. Den private kan her opnå erstatning fra staten som følge af tabet af en ret eller manglen på retsbeskyttelse. Staten er forpligtet til at yde den private erstatning inden for rammerne af et på fællesskabsretten begrundet erstatningsansvar over for den private.

Foreløbige resultater

39. *aa)* Når den forelæggende ret således ønsker en afgørelse vedrørende virkningerne af direktiv 85/577 i retsforhold mellem private og den italienske stat i tidsrummet fra udløbet af fristen for gennemførelse indtil direktivet faktisk blev gennemført, må dens opmærksomhed altså henledes på, at der består et på fællesskabsretten støttet erstatningskrav.

23 — Nævnte von Colson- og Kamann-dom, præmis 26 og 28.

24 — Dom af 20.5.1976, sag 111/75, Mazzalai, Sml. s. 657, præmis 7-11.

25 — Nævnte von Colson- og Kamann-dom, præmis 26, og nævnte Marleasing-dom.

26 — Nævnte Costanzo-dom.

27 — Nævnte von Colson-og Kamann-dom, præmis 26.

28 — Nævnte Francovich-dom.

40. *bb)* Et andet spørgsmål — som Domstolen nu heller ikke her skal afgøre — er spørgsmålet om, i hvilket omfang den forelæggende ret ved opfyldelsen af den i afsnit II.1.b) beskrevne forpligtelse til at give national ret en fortolkning, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten, vil kunne afgøre tvisten.

41. Kommissionen har både i sit skriftlige indlæg og under den mundtlige forhandling givet oplysninger om italiensk civilret og har herved omtalt to bestemmelser, der efter dens opfattelse kan tjene til en gennemførelse af tilbagetrædelsesretten.

42. Domstolen kan ikke tage stilling til anvendelsen af national ret. Den byrde, der indirekte for private følger af den foreslåede fortolkning, er ganske vist blevet anerkendt af Domstolen i Marleasing-sagen [29]. Som det med rette er blevet indvendt, forudsætter en tilbagetræden fra aftalen, at der findes en ret til tilbagetræden. Det er Domstolens opgave at tage stilling til betingelsen herom, når den anmodes om en afgørelse vedrørende direktivets virkninger i det mellemliggende tidsrum — mellem udløbet af fristen for gennemførelse og den faktiske gennemførelse — i retsforhold mellem private indbyrdes. I den forbindelse at henvise til de forpligtelser, der ifølge fællesskabsretten påhviler den forelæggende ret, og til den enekompetence, denne har til at fortolke national ret, vil sige, at man lukker øjnene for det egentlige problem.

29 — Nævnt i det foregående.

2. *Direktivers horisontale anvendelighed*

43. Spørgsmålet om retsvirkningerne i retsforhold mellem private af et direktiv, der ikke er blevet gennemført — der tales her også om direktivets horisontale virkning — kan på grundlag af Domstolens hidtidige, faste praksis besvares kort og klart: Et direktiv kan ikke i sig selv skabe forpligtelser for private [30].

44. Domstolen har begrundet dette resultat på følgende måde: »... ifølge traktatens artikel 189 består direktivets bindende karakter, som er grundlaget for at støtte ret på det ved national ret, kun i forhold til 'enhver medlemsstat, som det rettes til'. Heraf følger, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer« [31].

45. Det er altså klart afvisningen af at bebyrde privatpersoner, der betones. I overensstemmelse med traktaten indtræder den bindende virkning kun i forhold til de medlemsstater, som direktivet er rettet til.

30 — Nævnte Marshall-dom, præmis 48, dom af 12.5.1987, forenede sager 372/85-374/85, Traen, Sml. s. 2141, præmis 24, nævnte X-dom, præmis 19, nævnte Busseni-dom, præmis 23, og nævnte Marleasing-dom, præmis 6.

31 — Nævnte Marshall-dom, præmis 48.

46. Man kunne altså slutte fremstillingen her og gå ind for, at den hidtidige praksis fastholdes.

47. Imidlertid kan dette resultat efter min mening ikke være tilfredsstillende. Efter dommene i Foster-sagen [32] og Marleasing-sagen [33] er man i juristkredse i et vist omfang gået ind for at tillægge direktiver horisontal virkning. Blandt Domstolens medlemmer er hidtil generaladvokat Van Gerven [34] og for ganske nylig generaladvokat Jacobs [35] gået ind for, at direktiver er horisontalt anvendelige — også selv om det kun er sket uden forbindelse med besvarelsen af spørgsmål, der havde betydning for afgørelsen i de pågældende sager [36].

48. De synspunkter, der taler for at tillægge direktiver horisontal virkning, er led i bestræbelserne på at lade den ved en bestemmelse, som fællesskabslovgiver har villet gøre bindende, begunstigede personkreds komme til sin ret, således at dens retsstilling ikke på ubestemt tid bliver et spørgsmål om, hvad der passer eller ikke passer en forsømmelig medlemsstat.

49. På et tidspunkt, der kendetegnes af den endelige oprettelse af det indre marked, der er et område uden indre grænser [37], gennem vedtagelsen af et stadigt større antal harmoniseringsbestemmelser med henblik på regulering af retsforhold mellem privatpersoner, er der efter min mening anledning til at tage spørgsmålet om direktivers virkning op til fornyet overvejelse. Fællesskabslovgiver har i betragtningerne til direktiv 85/577 omtalt nødvendigheden af at foretage en tilnærmelse af lovgivningerne i ganske utvetydige ord:

»uensartethed i denne lovgivning kan indvirke direkte på fællesmarkedets funktion, det er *derfor nødvendigt* [38] at foretage en tilnærmelse af lovgivningerne på dette område« [39].

50. Af de argumenter, der taler for at tillægge direktiver horisontal virkning, er argumentet om lige konkurrencevilkår det første, der melder sig. I øvrigt stilles borgerne i den medlemsstat, der opfylder sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, ofte ringere, når direktiver ikke har horisontal virkning.

51. *Forbuddet mod forskelsbehandling*, der har karakter af en grundlæggende rettighed, taler også for at tillægge direktiver horisontal

32 — Nævnt ovenfor.

33 — Nævnt ovenfor.

34 — Dom af 2.8.1993, sag C-271/91, Marshall II, Sml. I, s. 4367, punkt 12 i forslaget til afgørelse.

35 — Punkt 15 ff. i forslaget til afgørelse af 27.1.1994 i Vaneetveld-sagen, sag C-316/93, dom af 3.3.1994, Sml. I, s. 763, 765.

36 — Også dommer Schockweiler er gået ind for, at direktiver skal kunne være horisontalt anvendelige i sit indlæg »Effets des directives non transposées en droit national à l'égard des particuliers« i *Mélanges Diez de Velasco, Hacia un nuevo orden internacional y europeo*.

37 — Med virkning fra den 1.1.1993 jf. artikel 8 A i EØF-traktaten, der er blevet artikel 7 A i EF-traktaten.

38 — Min fremhævelse.

39 — Anden betragtning til direktiv 85/577.

virkning, hvilket der kan anføres flere grunde til. På den ene side er det ikke tilfredsstillende, at der gælder forskellige regler for borgere, afhængigt af, om der er tale om deres forhold til et til staten knyttet organ eller deres forhold til privatpersoner. På den anden side strider det mod de krav, som et indre marked skal opfylde, at private omfattes af forskellige lovgivninger i de forskellige medlemsstater, når Fællesskabet har vedtaget harmoniseringsbestemmelser.

52. En opretholdelse af disse forskelle ville komme helt på tværs af det erklærede formål med tilnærmelsen af lovgivningerne. Konstateringen heraf kan ikke imødegås under henvisning til direktivers karakter, der medfører, at man, indtil de er gennemført, nødvendigvis kommer ud for forskelle fra medlemsstat til medlemsstat [40]. Denne ulighed skal kun accepteres, indtil fristen for gennemførelse udløber. Det følger af direktivernes formål, at der derefter gælder de samme betingelser.

53. Argumentet om forskelsbehandling vejer endnu tungere efter ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten og i kraft af det i EF-traktaten nedfældede unionsborgerskab. Ifølge de kontraherende staters ønske [41] udgør traktaten om Den Europæiske Union »en ny fase i den europæiske integrationsproces, der blev indledt med oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber«. I artikel 3 A og artikel 7 A i EF-traktaten fremhæves betydningen af det indre marked. Ifølge artikel 2, 3 og 3 A i samme traktat skal der ske en endnu snævrere fællesskabssamordning af de fælles politikker. I artikel 3, litra s), stilles der krav om bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse. Mere detaljerede bestemmelser herom findes i artikel 129 A. Indførelsen af et unionsborgerskab skaber forventning om lighed for loven for unionsborgerne, i alt fald når det gælder fællesskabsretten.

54. For så vidt angår direktiver, der efter deres indhold kan afføde retsvirkninger i retsforhold mellem private indbyrdes, og som indeholder bestemmelser, der har til formål at yde en svagere kontraktpart beskyttelse [42], er det åbenbart, at undladelsen af at gennemføre et direktiv berøver dette direktiv dets »effet utile«. Efter udløbet af fristen for gennemførelse må det derfor være muligt at anvende beskyttelsesregler med et præcist og ubetinget indhold. Den af fællesskabslovgiver tilstræbte bindende bestemmelse i et direktiv må materialretligt kunne tillægges virkning, uden at en medlemsstats traktatstridige adfærd lægger sig i vejen for en anerkendelse af retspositioner, der i og for sig fremtræder som fuldstændige.

40 — Jf. punkt 8 i mit forslag til afgørelse i Blanguernon-sagen, sag C-38/89, Sml. 1990 I, s. 83 og 88.

41 — Som det udtrykkes i den første betragtning til den (i note 2) nævnte traktat om Den Europæiske Union.

42 — Jf. eksempelvis Rådets direktiv 80/987/EØF af 20.10.1980 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23, jf. herom den nævnte Francovich-dom), eller det i nærværende sag omhandlede direktiv 85/577, der også var genstand for dom af 14.3.1991, sag C-361/89, Di Pinto, Sml. I, s. 1189.

55. Når der skal argumenteres for det synspunkt, at direktiver horisontalt kan have direkte virkning, må udgangspunktet principielt være, at begrundelse og virkemåde har en karakter, der er fundamentalt forskellig fra, hvad der gælder i tilfælde af direkte vertikal virkning. Mens en medlemsstats fællesskabsretsstridige adfærd, når det gælder direktivers direkte virkning i sædvanlig forstand, er direkte afgørende for retsforhold mellem den private og staten, har en privat tredjemand ingen indflydelse på gennemførelsen af et direktiv [43]. De argumenter og retsgrundsætninger, [44] der er blevet fremført til støtte for, at direktiver har direkte virkning i forhold til medlemsstaten, og hvorefter denne ikke kan støtte ret på sin egen fællesskabsretsstridige adfærd [45], er ikke mere anvendelige i privates indbyrdes retsforhold end konstateringen af, at den direkte virkning i forhold til staten har karakter af en sanktion [46].

56. Den direkte virkning af direktiver i retsforhold mellem private indbyrdes ville ikke længere have karakter af en indsigelse i betydningen af »en påberåbelse« af den fordelagtige bestemmelse. Den umiddelbart anvendelige bestemmelse i et direktiv ville derimod blive tillagt virkninger erga omnes. Den ville derefter være ligestillet med umiddelbart anvendelige traktatbestemmelser [47]. Den horisontalt virkende direktivbestemmelse ville have fællesskabsrettens forrangskarakter, hvilket af hensyn til en ensartet og effektiv gennemførelse af fællesskabsretten ville være tilfredsstillende.

57. Selv om det af de anførte grunde synes ønskeligt, at direktiver har direkte horisontal virkning, fremføres der dog tungtvejende grunde mod en udvikling i praksis på linje hermed.

58. Blandt disse modargumenter forekommer ofte *ordlyden af EØF-traktatens artikel 189* og *karakteren af et direktiv*, der kun — og tilmed kun med hensyn til det tilsigtede mål — er bindende for medlemsstaterne.

59. Disse argumenter kan efter min mening ikke imødegås. Hvad nu for det første angår den frihed, der overlades medlemsstaterne med hensyn til valg af form og midler for gennemførelsen af et direktiv, består denne ganske uantastet indtil gennemførelsesfristens udløb. Selv derefter har medlemsstaterne — også såfremt visse af

43 — Ganske vist er det ikke engang i den foreliggende praksis om direktivers virkning nødvendigt, at der er tale om et direkte ansvar for et traktatbrud, hvilket fremgår af den udvidende fortolkning, Domstolen har givet begrebet stat; jf. ovenfor i punkt II.1.a).

44 — »Nemo auditur«, »venire contra factum proprium«, »estoppel«.

45 — Nævnte Becker-dom, præmis 24.

46 — Jf. mit forslag til afgørelse i nævnte Costanzo-sag, punkt 23.

47 — F.eks. artikel 12 (dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. s. 3), artikel 53 og artikel 37, stk. 2 (dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141), artikel 9 og artikel 13, stk. 2 (dom af 17.12.1970, sag 33/70, SACE, Sml. 1970, s. 277, org. ref.: Rec. s. 1213), artikel 48 (dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337), og artikel 119 (dom af 8.4.1976, sag 43/75, Defrenne, Sml. s. 455).

direktivets bestemmelser kan antages at have direkte virkning — en margen for tilpasning overalt, hvor direktivet giver mulighed herfor. Kun en brøkdel af direktivbestemmelser er egnede til at have direkte horisontal virkning. I øvrigt kan medlemsstaterne ikke efter gennemførelsesfristens udløb påberåbe sig en frihed, som kun er blevet indrømmet dem med henblik på en forskriftsmæssig og rettidig gennemførelse.

60. Den for medlemsstaten bindende karakter af direktivets mål består straks, når direktivet får virkning. Hvad angår målet med et direktiv er der sædvanligvis ikke levnet medlemsstaterne plads for et skøn. Et mål med direktivet er bl.a., at der senest ved udløbet af gennemførelsesfristen gives beskyttelsesbestemmelser bindende virkning [48]. Sådanne bestemmelsers bindende karakter er — som tidligere nævnt — tilstræbt af fællesskabslovgiver og er givet i og med, at der er tale om et direktiv. Direktiver er jo ikke mindre væsentlige retsakter; de er derimod akter, der med henblik på gennemførelse rettes til medlemsstaterne, der har en traktatmæssig forpligtelse til fuldstændigt at gennemføre dem rettidigt.

61. Direktivets natur er således ikke efter min mening en hindring for, at det får horisontal virkning. En sådan virkning vil heller ikke udviske afgrænsningen af direktiver over for forordninger, idet et direktivs direkte virkning — og kun for så vidt angår præcise og ubetingede bestemmelser — er mulig, når fristen for gennemførelse er udløbet.

62. Et andet argument, der er blevet fremført mod direktivers horisontale virkning, er argumentet om, *at der bliver tale om en bebyrdelse af tredjemand, der efter retsstatslige synspunkter er utilstedelig*. Dette argument kan virkelig ikke uden videre afvises. Det må spørges, om en privatperson, der inden for rammerne af den nationale retsorden handler retmæssigt, kan komme ud for at måtte bære byrder, der følger af et direktiv, der ikke er gennemført, og som ikke er rettet til ham, uden at han i øvrigt har mulighed for i anledning heraf at rejse krav mod den medlemsstat, der ikke har opfyldt sine traktatmæssige forpligtelser [49].

63. Efter min mening giver spørgsmålet om direktivers horisontale virkning for så vidt angår bebyrdelsen af tredjemand anledning til store vanskeligheder. Konstateringen af, at private også nu indirekte bebyrdes som følge af umiddelbart anvendelige direktiver — f.eks. som følge af ulovligheder, der begås i forbindelse med en licitation, der gør indgreb i de andre tilbudsgiveres og eventuelt tilslagsmodtagerens [50] retsstilling, eller som følge af sådanne direktivers virkning ved en fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsretten i en tvist mellem private selska-

48 — Dom af 6.10.1970, sag 9/70, Grad, Sml. 1970, s. 157, præmis 10 og 13, org. ref.: Rec. s. 825, og den nævnte SACE-dom, præmis 11.

49 — En erstatningssag vil for så vidt angår skaden give anledning til problemer, idet den byrde, der er pålagt den private, også ville forekomme, selv om medlemsstaten havde gennemført direktivet rettidigt.

50 — Nævnte Costanzo-dom.

ber [51] — kan ikke føre til en opgivelse af de forbehold, som ud fra retsstatsprincipper må tages over for den horisontale virkning.

64. Det er en absolut forudsætning for at bebyrde borgeren ved lovgivning, at denne lovgivning *offentliggøres med retsstiftende virkning* i et officielt meddelelsesorgan [52]. Denne forudsætning er ikke opfyldt for direktiver, der er blevet vedtaget i medfør af EØF-traktaten [53]. Den fremgangsmåde at offentliggøre direktiver i *EF-tidende* som retsakter, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk, afhjælper ikke denne situation. Offentliggørelsen i *EF-tidende* har rent deklaratorisk karakter og er ikke en betingelse for, at direktiverne får virkning, hvilket undertiden illustreres ved, at det i en fodnote er anført, hvornår direktivet er meddelt medlemsstaterne [54], idet direktivet får virkning ved meddelelsen [55]. Muligheden for at blive bekendt med en retsakt kan ikke erstatte en retsstiftende offentliggørelse af den.

65. Med hensyn til de direktiver, som er blevet og vil blive vedtaget efter ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten den 1. november 1993, er situationen afgørende anderledes. Ifølge artikel 191 i EF-traktaten skal også direktiver offentliggøres i *EF-tidende*. Det argument, der bygger på, at der ikke er sket offentliggørelse, kan altså ikke fremføres mod disse nyere direktivers horisontale virkning.

66. Af hensyn til *retssikkerheden*, der udgør en grundlæggende rettighed for en borger, der bebyrdes, skal offentligheden allerede nu forberedes på, at direktiver for fremtiden må tilkendes horisontal direkte virkning. Af samme grund bør man være tilfreds med de ovenfor omtalte tilkendegivelser fra medlemmer af Domstolen [56].

67. Til gunst for den private, der bebyrdes, og mod direktivers horisontale virkning er princippet om *den berettigede forventning* blevet gjort gældende. Der består bestemt en beskyttelsesværdig forventning i den forstand, at den private ikke behøver regne med at blive yderligere bebyrdet, for så vidt som hans adfærd inden for rammerne af den nationale retsorden er lovlig. På den anden side er bebyrdelsen påregnelig efter offentliggørelsen af et direktiv og gennemførelsesfristens udløb. Jeg må spørge, om forventningen om, at den nationale lovgivningsmagt vil udvise en fællesskabsstridig adfærd, er beskyttelsesværdig.

68. Mod direktivers horisontale virkning er der blevet fremført et argument, der bygger

51 — Nævnte Marleasing-dom.

52 — Dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 24.

53 — Denne indsigelse kan ikke gøres gældende mod den direkte virkning af traktatens bestemmelser.

54 — Jf. herved noten vedrørende artikel 9 i direktiv 85/577.

55 — Jf. EØF-traktatens artikel 191, stk. 2.

56 — Jf. ovenfor i punkt 47 og note 36.

på *det demokratiske princip*. Ifølge dette argument bliver der, såfremt de nationale parlamenters mellemkomst bortfalder, også når det gælder anvendelsen af direktiver, tale om et endnu støtte demokratisk underskud, der jo i forvejen, når det gælder fællesskabslovgivningen, beklages.

69. Med hensyn til det såkaldte demokratiske underskud vil jeg dels anføre, at Europa-Parlamentets beføjelser i forbindelse med udformningen af fællesskabslovgivningen gradvist er blevet udvidet ved den europæiske fælles akt og Maastricht-traktaten. På den anden side kan man efter min mening ikke gøre gældende, at der lades hånt om de nationale lovgivende myndigheders medvirken.

70. Den nationale lovgivningsmagt kan ganske frit inden for fristen for gennemførelse vælge form og midler for gennemførelsen af direktivet i national ret [57]. Også efter udløbet af fristen for gennemførelse består forpligtelsen for den nationale lovgiver til at gennemføre direktivet [58], og denne har fortsat et vist spillerum, hvorved denne forpligtelse kan opfyldes på den ene eller den anden måde i det omfang, dette efter direktivet er tilladt. Kun de bestemmelser i direktiver eller beskyttelsesbestemmelser, der er tilstrækkeligt præcise til at kunne gøres gældende, uden at en gennemførelsesforanstaltning er nødvendig — og som for så vidt må overtages af den nationale lovgivningsmagt — afføder umiddelbart i den nationale retsorden retsvirkninger i forholdet mellem adressaterne for den omhandlede regulering. Frygten for, at det vil komme til et brud mellem den retsstilling, der forelå før fristudløbet for gennemførelsen af direktivet i national ret, og den retsstilling, der vil foreligge derefter, er efter min mening ubegrundet, idet de bestemmelser, der er egnede til at blive anvendt horisontalt, også skal findes i gennemførelsesakten.

71. Den indvending, at en anerkendelse af direktivers direkte horisontale virkning vil gøre medlemsstaterne mere skødesløse med gennemførelsen af direktiverne, kan ikke overbevise mig, for den nationale lovgivningsmagt er fortsat ansvarlig for, at direktiverne gennemføres fuldstændigt. En principiel anerkendelse af den horisontale virkning vil eventuelt kunne tilskynde medlemsstaten til at foretage gennemførelsen fristmæssigt for at komme Fællesskabets dømmende myndigheds og andre fællesskabsmyndigheders samt medlemsstaternes myndigheders horisontale anvendelse i forkøbet. Efter min mening afbalancerer argumenterne om den pædagogiske værdi af den horisontale anvendelighed hinanden og taler således hverken for eller imod denne anvendelighed.

72. Til slut vil jeg gerne gøre opmærksom på, at såfremt det anerkendes, at direktiver har horisontale virkninger, må man drage de heraf nødvendige konsekvenser på *retsbeskyttelsens plan*. Direktiver måtte således herefter ligesom forordninger og beslutninger

57 — Nævnte Grad-dom, præmis 13.

58 — Dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473, præmis 12.

kunne anfægtes under et søgsmål i henhold til artikel 173, stk. 2 [59].

73. Resultatet må altså blive, at der ikke af retssikkerhedsgrunde kan blive tale om horisontal virkning af direktiver for fortiden. Denne virkning må efter min mening blive en nødvendig løsning for fremtiden med forbehold af de anførte begrænsninger og af hensyn til en ensartet og effektiv anvendelse af fællesskabsretten. Den bebyrdelse for private, der bliver følgen heraf, finder jeg acceptabel, thi den rækker ikke ud over de forpligtelser, de havde måttet påtage sig, såfremt medlemsstatens adfærd havde været i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det bliver i sidste ende den part, som påberåber sig en ubetinget og tilstrækkelig præcis bestemmelse i et direktiv, der bærer procesrisikoen.

C — Forslag til afgørelse

74. På baggrund af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 1, stk. 1, og artikel 5 i direktiv 85/577/EØF er indholdsmæssigt tilstrækkeligt præcise til at have direkte virkning i det omfang, der af disse bestemmelser kan udledes en mindstegaranti med hensyn til adgang til at træde tilbage fra en endnu ikke opfyldt kontrakt. I øvrigt har medlemsstaterne i flere henseender en vis skønsfrihed ved fastsættelsen af de foranstaltninger, hvorved direktivet skal gennemføres i national ret.

2) a) Efter Domstolens hidtidige praksis kan et ikke-gennemført direktiv have retsvirkninger i forhold til staten i det omfang, samtlige organer, der udøver offentlig myndighed, herunder navnlig domstolene, er forpligtet til at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre gennemførelsen af de af direk-tivet flydende forpligtelser.

59 — Dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605, jf. mit forslag til afgørelse i denne sag.

b) En ufuldstændig gennemførelse af direktivet kan medføre, at vedkommende medlemsstat pådrager sig erstatningspligt over for en borger, der kan påberåbe sig direktivets bestemmelser.

3) Efter Domstolens faste praksis kan et direktiv, der ikke er blevet gennemført, ikke have direkte virkning i forholdet mellem private indbyrdes. Denne praksis bør af retssikkerhedshensyn fastholdes for så vidt angår allerede eksisterende forhold.

4) Det synes nødvendigt for fremtiden i forbindelse med en udvikling i retspraksis, der bygger på EØF-traktaten, og af hensyn til en ensartet, effektiv anvendelse af fællesskabsretten at anerkende, at præcise og ubetingede bestemmelser i et direktiv generelt har direkte virkning, idet dette efter gennemførelsen af det indre marked og ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union imødekommer den berettigede for-ventning hos unionsborgerne.«