FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 7. december 1995 *

A — Indledning

1. Den anmodning om præjudiciel afgørelse, som Juzgado de Primera Instancia, Sevilla, har indgivet, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt artikel 11 i Rådets direktiv 87/102/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit [1] har direkte virkning i en retssag mellem en forbruger og en kreditgiver, når fristen for at gennemføre direktivet allerede var udløbet den 1. januar 1990, uden at det var blevet gennemført i spansk ret. Denne sag skal således på ny behandle det problem vedrørende direktivers umiddelbare anvendelighed mellem private, som Domstolen allerede ved adskillige lejligheder har beskæftiget sig med og senest har taget stilling til i dom af 14. juli 1994 i Faccini Dori-sagen [2]. Domstolen har imidlertid altid afslået at anerkende, at direktiver har en sådan såkaldt direkte horisontal virkning.

2. Sagen har sit udspring i et lån, som sagsøgte i hovedsagen opnåede med henblik på at finansiere en del af sin ydelse i forbindelse med en aftale om en rejse, idet det rejsebureau, som kontrakten blev indgået med, og det selskab, der indtrådte som kreditgiver, havde indgået aftale om eneret til at yde kreditter. Da der var en række mangler ved den gennemførte rejseaftale, nægtede sagsøgte at fortsætte med at tilbagebetale det ydede lån.

3. Den nationale ret finder det i denne sammenhæng nødvendigt at forelægge Domstolen spørgsmålet om muligheden af, at direktivet finder direkte anvendelse til fordel for sagsøgte. Ved kendelse af 30. juni 1994 fik Domstolen forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»Har artikel 11 i Rådets direktiv af 22. december 1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit (87/102/EØF), som den spanske stat ikke har gennemført i national ret, direkte virkning i et tilfælde, hvor en forbruger over for finansieringsselskabets krav påberåber sig mangler

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets direktiv 87/102/EØF af 22.12.1986 (EFT 1987 L 42 af 12.2.1987, s. 48).

2 — Sag C-91/92, Sml. I, s. 3325.

ved tjenesteydelsen fra den leverandør, med hvem finansieringsselskabet havde indgået aftale om eneret til at yde kunderne finansieringslån?«

B — Drøftelse

4. Efter at den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse var blevet indgivet til Domstolen, afsagde Domstolen dom i Faccini Dori-sagen [3], hvor den besvarede det principielle spørgsmål om direktivers direkte horisontale virkning. Domstolen fremsendte denne dom til den nationale ret med spørgsmål om, hvorvidt den stadig fandt det nødvendigt, at Domstolen afsagde dom i den foreliggende sag, men den nationale ret bekræftede at ville fastholde sin anmodning om en præjudiciel afgørelse. Skønt den nationale ret ganske vist fandt, at Domstolens dom besvarede det grundlæggende spørgsmål om direktivers direkte horisontale virkning, fandt den, at der stadig ikke desto mindre bestod en vis tvivl med hensyn til, om artikel 129 A, som blev indført i EF-traktaten ved traktaten om Den Europæiske Union, har medført en ændring i retspraksis. Artikel 129 A forpligter Fællesskabet til at bidrage til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

5. Sagsøgeren i hovedsagen, den spanske og den franske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle parter har afstået fra at forlange retsmøde.

6. Anmodningen om præjudiciel afgørelse viser, hvilke vanskeligheder den nationale domstol står over for, når fællesskabsretten skal virkeliggøres i det praktiske liv. Den bestemmelse, som den nationale ret finder afgørende, var stadig på det relevante tidspunkt ikke blevet gennemført i medlemsstatens retsorden til trods for, at den fastsatte frist var udløbet.

Det er oplyst, at national ret ikke indeholder særlige bestemmelser med henblik på løsning af den foreliggende tvist. Der foreligger således i det pågældende tilfælde et retligt tomrum i spansk ret, således at den nationale domstol hverken gennem fortolkning eller ved at tilsidesætte national ret kan give fællesskabsretten gennemslagskraft. Såfremt man anvender de almindelige regler i spansk civilret i dette tilfælde, ville det føre til en løsning, som strider mod direktivets formål, eftersom en kontrakt mellem to retssubjekter i medfør heraf principielt ikke kan få betydning for retsforholdet til tredjemand. Den nationale ret ser således ikke på grundlag af Domstolens praksis nogen mulighed for at sikre fællesskabsrettens effektive virkning, medmindre det antages, at bestemmelserne i et ikke-gennemført direktiv om forbrugerbeskyttelse sammenholdt med artikel 129 A, som netop er blevet indsat i EF-traktaten, finder anvendelse på horisontale retsforhold.

3 — Jf. note 2.

7. Alle, som har afgivet indlæg i sagen — sagsøgeren i hovedsagen (det sagsøgende kreditinstitut), den spanske og den franske regering samt Kommissionen — går ind for at opretholde hidtidig retspraksis.

I — *Hvorvidt direktivets artikel 11 er tilstrækkelig præcis og ubetinget*

8. Den tvingende nødvendige forudsætning for, at et direktiv kan have direkte virkning, er, at det er tilstrækkeligt præcist og ubetinget, således at der kan udledes en umiddelbar ret for den retsundergivne. Artikel 11 i direktiv 87/102, som her skal undersøges, lyder:

»1. Medlemsstaterne drager omsorg for, at eksistensen af en kreditaftale ikke på nogen måde berører forbrugerens rettigheder i forhold til leverandøren af løsøre eller tjenesteydelser, som han har købt eller erhvervet ved en sådan aftale, i tilfælde hvor løsøret eller tjenesteydelserne ikke leveres eller præsteres eller af andre årsager ikke er i overensstemmelse med aftalen herom.

2. Når

a) forbrugeren med henblik på køb eller erhvervelse af løsøre eller tjenesteydelser indgår en kreditaftale med en anden person end den, som leverer disse;

og

b) der mellem kreditgiveren og leverandøren af løsøret eller af tjenesteydelserne allerede består en aftale, ifølge hvilken kredit til den pågældende leverandørs kunder med henblik på erhvervelse af løsøre eller tjenesteydelser hos den pågældende leverandør alene stilles til rådighed af den pågældende kreditgiver;

og

c) den i litra a) omhandlede forbruger opnår sin kredit i henhold til denne allerede bestående aftale;

og

d) løsøre eller tjenesteydelser, der er omfattet af kreditaftalen, ikke eller kun delvis leveres eller præsteres, eller ikke er i overensstemmelse med leveringsaftalen;

og

e) forbrugeren har taget retsmidler i anvendelse mod leverandøren, men ikke har fået fyldestgjort det krav, som han var berettiget til;

har forbrugeren ret til at tage retsmidler i anvendelse mod kreditgiveren. Det overlades til medlemsstaterne at bestemme, i hvilket omfang og på hvilke betingelser disse retsmidler kan tages i anvendelse.

3. Stk. 2 gælder ikke, hvis den pågældende enkelte retshandel vedrører et beløb på under 200 ECU.«

9. Forbrugerens ret til at tage retsmidler i anvendelse mod kreditgiveren er således i direktivets artikel 11, stk. 2, som navnlig er relevant i dette tilfælde, underlagt en række konkrete betingelser, som ikke overlader medlemsstaterne noget skøn, når de skal gennemføre direktivet.

10. Som påpeget af sagsøgeren kunne det forhold, at direktivets artikel 11, stk. 2, andet punktum, overlader medlemsstaterne et vist skøn med hensyn til, i hvilken form, i hvilket omfang og på hvilke betingelser forbrugeren kan tage retsmidler i anvendelse, imidlertid tale mod, at direktivet er tilstrækkeligt præcist og ubetinget. Det er nemlig muligt at drage den slutning, at forbrugerens retsstilling i sidste ende afhænger af medlemsstatens gennemførelsesakt, således at direktivets artikel 11 ikke i sig selv er tilstrækkelig præcis.

11. Hertil bemærkes, at direktivets artikel 11, stk. 2, må ses i sammenhæng med direktivets øvrige bestemmelser. I direktivets artikel 11, stk. 1, opstilles et klart mål for medlemsstaterne, hvorefter det ikke må komme forbrugeren til skade, at kreditaftalen er indgået uden forbindelse med aftalen om den ydelse, der har skullet finansieres. For så vidt angår stk. 2, følger heraf imidlertid, at medlemsstaterne under alle omstændigheder ikke har noget skøn i forbindelse med spørgsmålet om, *hvorvidt* en forbruger har ret til at tage retsmidler i anvendelse mod kreditgiveren. Alene spørgsmålet om, »hvorledes« dette skal ske, er underlagt medlemsstaternes skøn, dvs. disse rettigheders teknisk-juridiske udformning (forbrugersag, indsigelser, osv.).

12. Det følger af direktivets opbygning, at forbrugerens rettigheder principielt skal reguleres på samme måde inden for hele Fællesskabet. Det angives navnlig i

direktivets første, anden, tredje og fjerde betragtning, at formålet er at udligne forskellene i lovgivningen med henblik på at undgå konkurrenceforvridninger [4]. Det grundlæggende spørgsmål om ret til forbrugerbeskyttelse kan ikke være underlagt medlemsstaternes skøn. Direktivets artikel 11 må derfor anses for tilstrækkelig præcis og ubetinget, for så vidt som forbrugeren under alle omstændigheder skal tillægges de deri angivne rettigheder.

13. Følgelig er medlemsstaternes skøn i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, andet punktum, med hensyn til, i hvilket omfang og på hvilke betingelser retsmidlerne kan tages i anvendelse, begrænset. Som det fremgår af direktivets artikel 11, stk. 1, kan forbrugeren under alle omstændigheder ikke skulle stilles mindre gunstigt, end hvis kreditaftalen var en del af den tilgrundliggende aftale, som skulle finansieres ved hjælp af kreditaftalen. De retsmidler, som forbrugeren kan tage i anvendelse mod kreditgiveren, må ikke kvalitativt være anderledes end dem, han kan anvende direkte mod den medkontrahent, med hvem han har indgået aftale om den finansierede ydelse. Direktivets artikel 11, stk. 2, er således også i denne henseende tilstrækkelig præcis og ubetinget, idet der skal opstilles en vis mindstestandard for de retsmidler, som forbrugeren kan tage i anvendelse.

4 — Jf. EF-traktatens artikel 100 og 100 A.

II — *Den såkaldte horisontale virkning af direktivets artikel 11*

14. Det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret, har i det væsentlige til formål at få belyst, hvorvidt direktivets artikel 11 er direkte anvendelig i en retssag mellem en forbruger og en kreditgiver — dvs. i et retsforhold mellem private — når direktivet ikke inden for den fastsatte frist er blevet gennemført i national ret.

15. Indledningsvis må der tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en national ret kan anvende en umiddelbart anvendelig direktivbestemmelse, selv når den begunstigede ikke »påberåber sig« bestemmelsen. I Domstolens principielle praksis om direktivernes umiddelbare anvendelighed er sådanne virkninger karakteriseret ved, at der foreligger rettigheder, som den begunstigede kan gøre gældende over for staten ved at »påberåbe sig« bestemmelsen [5]. Ikke desto mindre har Domstolen i Verholen-sagen udtalt [6]:

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at en national ret af egen drift tager stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med

5 — Jf. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53.

6 — Dom af 11.7.1991, forenede sager C-87/90, C-88/90 og C-89/90, Sml. I, s. 3757, præmis 1.

præcise og ubetingede bestemmelser i et direktiv, hvis gennemførelsesfrist er udløbet, selv om en borger ikke har påberåbt sig dette direktiv for retten.«

Heraf slutter jeg, at når alle de andre betingelser for, at en direktivbestemmelse er direkte anvendelig, er opfyldt, kan den nationale ret anvende bestemmelsen, selv om den begunstigede ikke udtrykkeligt påberåber sig den. At anvende fællesskabsbestemmelsen ex officio er i overensstemmelse med fællesskabsrettens forrang og bidrager til, at denne får effektiv virkning i medlemsstaterne.

1. Retspraksis om direktivers direkte »horisontale virkning«

16. Domstolen har hidtil nægtet at tillægge direktiver direkte virkning i retsforhold mellem private, dvs. horisontal virkning [7]. Domstolen begrunder dette med, at det er umuligt at uddrage nogen som helst forpligtelse for private på grundlag af et direktivs direkte anvendelighed, idet direktivet alene er bindende i forhold til medlemsstaterne, som det i medfør af EF-traktatens artikel 189, stk. 3, alene er rettet til.

17. I modstrid med generaladvokatens forslag til afgørelse [8] og de talrige røster, som har rejst sig inden for retsvidenskaben, fastholdt Domstolen på ny i sin dom i Faccini Dori-sagen [9], at direktiver ikke har horisontal virkning. Det modsatte synspunkt, som jeg havde fremsat i forslag til afgørelse af den nævnte sag, vedrører direktiver, som er vedtaget, efter at den europæiske fælles akt og traktaten om Den Europæiske Union var trådt i kraft. Det i den foreliggende sag omhandlede direktiv blev vedtaget, *før* disse traktater trådte i kraft. Jeg ser derfor ingen grund til *i denne sag*, at anbefale Domstolen at ændre sin praksis.

2. EF-traktatens artikel 129 A's betydning for direktivers »horisontale virkning«

18. Retsgrundlaget i Faccini Dori-sagen adskiller sig fra denne sags, idet artikel 129 A

7 — Dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, af 12.5.1987, forenede sager 372/85, 373/85 og 374/85, Traen m.fl., Sml. s. 2141, præmis 24, af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò, Sml. s. 2545, præmis 19, af 22.2.1990, sag C-221/88, Busseni, Sml. I, s. 495, præmis 23, og af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 6, og den nævnte dom i Faccini Dori-sagen, C-91/92, præmis 20.

8 — Mit den 9.2.1994 fremsatte forslag til afgørelse i Faccini Dori-sagen (sag C-91/92, Sml. I, s. 3325, punkt 73).

9 — Sag C-91/92, præmis 24.

i mellemtiden er blevet indsat i traktaten. Den nationale ret anmoder udtrykkeligt om en vurdering af, hvorvidt det forhold, at denne bestemmelse er trådt i kraft, medfører grundlæggende ændringer i retspraksis.

19. Parterne i hovedsagen har indtaget følgende standpunkter.

20. *Sagsøgeren* har anført, at artikel 129 A ikke medfører ændringer i gældende retspraksis. Princippet om et højt forbrugerbeskyttelsesniveau er ikke nyt i EF-traktaten, men fremgår allerede af artikel 100 A, stk. 3. Ifølge sagsøgeren ville det være meningsløst, såfremt det forhold, at der blev indsat en bestemmelse om forbrugerbeskyttelse i EF-traktaten, i sig selv skulle kunne ændre hele Domstolens praksis om direktivers direkte virkning. Den mulighed, som den forelæggende ret har opstillet, forudsætter, at der er særlige direktiver, som i sig selv har horisontal virkning, og direktiver af en anden karakter. En sådan sondring kan ikke udledes af artikel 189, stk. 3.

21. Den *spanske regering* har gjort gældende, at artikel 129 A ikke medfører nogen ændringer i den situation, som forelå, før bestemmelsen blev indsat. Allerede før traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft, havde artikel 100 A, stk. 3, til formål at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Artikel 129 A føjer til denne bestemmelse kun muligheden for konkrete aktioner, som supplerer den politik, medlemsstaterne fører med henblik på at beskytte forbrugerne. Den spanske regering har desuden anført, at der forelå en lang række fællesskabsbestemmelser om forbrugerbeskyttelse, også før artikel 129 A trådte i kraft.

I modsætning til, hvad den nationale ret går ud fra, har traktatbestemmelserne ikke alle direkte virkning. Endelig ville intet tale imod en traktatbestemmelses umiddelbare anvendelighed, mens et direktiv støttet herpå ikke opfyldte kravene til en sådan anvendelighed.

22. Med henvisning til Domstolens praksis har den *franske regering* anført, at artikel 129 A ikke har direkte virkning. Dette er efter denne regerings opfattelse imidlertid en betingelse for, at borgerne kan påberåbe sig bestemmelsen for de nationale domstole.

Men direktivet kan under ingen omstændigheder direkte pålægge borgerne pligter.

23. Endelig har Kommissionen anført, at den sammenhæng, hvori artikel 129 A indgår i traktaten, viser, at bestemmelsen skaber hjemmel for Fællesskabets forbrugerbeskyttelsespolitik. For at opfylde formålet om et højt forbrugerbeskyttelsesniveau henvises i artikel 129 A såvel til foranstaltninger, der skal træffes som led i gennemførelsen af det indre marked, som til særlige aktioner, der vedtages af Rådet for at støtte og supplere den politik, som medlemsstaterne fører på området. Artikel 129 A danner grundlag for en fællesskabspolitik inden for et klart fastlagt område, hvilket hverken medfører, at bestemmelsen har direkte virkning, eller mulighed for, at et ikke-gennemført direktiv påberåbes mellem private. Efter Kommissionens opfattelse er der derfor ikke tvivl om, at den nævnte Faccini Dori-praksis ikke skal ændres som følge af artikel 129 A.

24. Med henblik på at besvare det rejste spørgsmål vil jeg indledningsvis vurdere, hvilken principiel funktion og rækkevidde EF-traktatens artikel 129 A indtager i fællesskabsretten, da der — så vidt jeg ved — endnu ikke foreligger praksis fra Domstolen om fortolkning af bestemmelsen. Dernæst vil jeg for det andet søge afgjort, om der heraf kan drages nogen slutning med henblik på en eventuel ændring i retspraksis om direktivers horisontale virkning, og såfremt det er tilfældet, hvilke ændringer.

a) Fortolkning af EF-traktatens artikel 129 A

25. Denne bestemmelse lyder:

»1. Fællesskabet bidrager til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved:

a) foranstaltninger, som det vedtager i henhold til artikel 100 A som led i gennemførelsen af det indre marked

b) særlige aktioner, som støtter og supplerer den politik, medlemsstaterne fører med henblik på at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og sikre en passende forbrugeroplysning.

2. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg de særlige aktioner, der er omhandlet i stk. 1, litra b).

3. Aktioner, som vedtages i medfør af stk. 2, er ikke til hinder for, at den enkelte medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne traktat. De meddeles Kommissionen.«

26. Med traktaten for Den Europæiske Union fik Fællesskabet i EF-traktatens artikel 3, litra s), tillagt den opgave at yde »bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse«. Den centrale traktatændring inden for forbrugerbeskyttelsesområdet skete med indsættelsen af EF-traktatens artikel 129 A i traktatens tredje del om Fællesskabets politikker.

27. Sammenholder man bestemmelsen med EF-traktatens artikel 3, litra s), bemærkes, at EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, blot nævner, at Fællesskabet skal »bidrage« til forbrugerbeskyttelse, således at medlemsstaterne klart har et vist spillerum for deres kompetence. Der er adskillige tegn på, at EF-traktatens artikel 129 A er udtryk for Fællesskabets konkurrerende kompetence, som følgelig må udøves under hensyntagen til kravet om overholdelse af subsidiaritetsprincippet [10]. Selv om EF-traktatens artikel 129 A af den grund skulle indebære en fornyelse, ville denne være underlagt et forbehold om, at det skulle være nødvendigt for Fællesskabet at handle i stedet for medlemsstaterne.

28. I medfør af EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, skal Fællesskabet bestræbe sig på at virkeliggøre »et højt forbrugerbeskyttelsesniveau«. En tilsvarende formulering findes i EF-traktatens artikel 100 A, stk. 3:

»Kommissionens forslag ... inden for ... forbrugerbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau.«

Denne bestemmelse blev allerede med den europæiske fælles akt indsat i traktaten, således at begrebet »højt forbrugerbeskyttelsesniveau« ikke er en fornyelse i forbindelse med traktaten om Den Europæiske Union.

29. Imidlertid finder den nationale ret, at det forhold, at begrebet nævnes i EF-traktatens artikel 129 A, er en fornyelse i forhold til

10 — Jf. EF-traktatens artikel 3 B.

EF-traktatens artikel 100 A, hvilket hænger sammen med Maastricht-traktatens større grad af politisk og retlig integration. Imidlertid er det i virkeligheden tilstrækkeligt at henvise til ordlyden af EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra a), for at fastslå, at bestemmelsen først og fremmest kun omhandler de allerede eksisterende muligheder inden for rammerne af virkeliggørelsen af det indre marked i henhold til EF-traktatens artikel 100 A. Den eneste forskel mellem EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra a), og EF-traktatens artikel 100 A er, at efter den førstnævnte bestemmelse hviler forpligtelsen til at bidrage til »et højt forbrugerbeskyttelsesniveau« på *Fællesskabet*, mens forpligtelsen efter den anden bestemmelse påhviler *Kommissionen* [11].

30. Dertil kunne man indvende, at det forhold, at forpligtelsen udstrækkes til hele Fællesskabet, dvs. alle fællesskabsinstitutionerne herunder Domstolen, netop er udtryk for den stadigt stigende integration, som blev indført ved Maastricht-traktaten, hvilket kræver sikkerhed for, at fællesskabsretten bliver så effektiv som mulig. Princippet om den effektive virkning (effet utile) har imidlertid kun gyldighed inden for rammerne af gældende ret og den givne kompetencefordeling. Den forpligtelse til at beskytte forbrugerne, som påhviler *Fællesskabet*, er nemlig hverken bindende for medlemsstaterne eller for Fællesskabets borgere. At EF-traktatens artikel 129 A indebærer en sådan forpligtelse, er imidlertid forudsætningen for, at der kan tillægges et direktiv om forbrugerbeskyttelse horisontal virkning.

31. Hidtil er der ikke taget stilling til, hvori EF-traktatens artikel 129 A's selvstændige betydning i forhold til EF-traktatens artikel 100 A består. Man kan i den forbindelse gå ud fra, at en lang række bestemmelser som et led i det indre marked har forbindelse med forbrugerbeskyttelsen. Fremover vil man ved foranstaltninger med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A tillige skulle iagttage EF-traktatens artikel 129 A og hermed den forpligtelse, der som nævnt påhviler *hele* Fællesskabet. Ganske som det er tilfældet vedrørende problemstillingen om sammenhængen mellem EF-traktatens artikel 100 A og EF-traktatens artikel 130 S — en problemstilling, som kan sammenlignes med den foreliggende, og som Domstolen har udtalt sig om — kunne EF-traktatens artikel 100 A anses for en særbestemmelse om forbrugerbeskyttelse som et led i det indre marked set i forhold til EF-traktatens artikel 129 A [12].

32. Imidlertid indeholder EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, *litra b)*, en videregående fornyelse, idet Fællesskabet for første gang tillægges kompetence til særlige aktioner

11 — Jf. EF-traktatens artikel 100 A, stk. 3.

12 — Dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 25.

inden for forbrugerbeskyttelsespolitikken *ud over* de foranstaltninger, der træffes som et led i det indre marked [13]. Tilsvarende foranstaltninger kunne indtil dette tidspunkt alene træffes med hjemmel i EF-traktatens artikel 235. I modsætning til EF-traktatens artikel 100 A og artikel 129 A, stk. 1, litra a), tillægger EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra b), ikke desto mindre kun Fællesskabet kompetence [14] til at støtte og supplere den politik, medlemsstaterne fører, og gør det således kun muligt for Fællesskabet at handle subsidiært. Dette resultat bestyrkes ligeledes af bestemmelsen om strengere beskyttelsesforanstaltninger i EF-traktatens artikel 129 A, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne stadig har en vis kompetence. Endelig viser det forhold, at artikel 129 A står i slutningen af den del, som vedrører Fællesskabets politikker, og anvender betegnelsen »særlige aktioner« (i modsætning til »foranstaltninger«), at Fællesskabets aktioner inden for dette område er temmelig uforbindende.

33. Det må således her fastslås, at EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra a), ikke i forhold til EF-traktatens artikel 100 A indeholder nogen kvalitative ændringer, som kan retfærdiggøre, at direktiver på forbrugerbeskyttelsesområdet tillægges horisontal virkning. Det er alene EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra b), og bestemmelsens stk. 2 og 3, som kvalitativt udvider Fællesskabsrettens forbrugerbeskyttelse.

b) Konsekvenser med hensyn til direktivers »horisontale virkning« inden for forbrugerbeskyttelsen

34. Tilbage står imidlertid at tage stilling til, hvorvidt den fornyelse, som er sket med EF-traktatens artikel 129 A, stk. 1, litra b), har indflydelse på spørgsmålet om direktivers horisontale virkning. Som anført [15] handler Fællesskabet kun inden for forbrugerbeskyttelsespolitikken, når det supplerer medlemsstaterne. Efter min opfattelse giver EF-traktatens artikel 129 A ikke Fællesskabet originær kompetence til at træffe tvingende foranstaltninger over for borgerne, hvilket er forudsætningen for direktivernes horisontale virkning.

35. Det er endog tvivlsomt, om EF-traktatens artikel 129 A har direkte virkning, hvilket er den grundlæggende forudsætning for, at denne bestemmelse kan påberåbes til støtte for direktivernes horisontale virkning. Skønt EF-traktatens artikel 129 A opstiller klare mål for Fællesskabet, består der imidlertid et vidt skøn i forbindelse med bestemmelsens gennemførelse, fordi den er udtryk for en kompetencenorm. Dette er tilstrækkeligt til, at betingelsen om, at bestemmelsen skal være tilstrækkelig præcis og ubetinget, ikke er opfyldt.

13 — Engelhard: *EG-Vertrag, Kommentar,* Art. 129 A, Randnr. 8 (red. Lenz).

14 — Jf. punkt 26.

15 — Punkt 31.

36. Endelig ville en anerkendelse af, at direktiver med hjemmel i EF-traktatens artikel 129 A har horisontal virkning, udgøre en forskellig behandling af direktiver om forbrugerbeskyttelse og andre direktiver. En sådan sondring fremgår imidlertid ikke af EF-traktatens artikels 189, stk. 3, og det ses heller ikke, at artikel 129 A skulle indeholde en særbestemmelse i forhold hertil.

37. Det må således fastslås, at det forhold, at artikel 129 A er blevet indsat i EF-traktaten, ikke medfører ændringer i Domstolens praksis om direktivers direkte horisontale virkning.

C — Forslag til afgørelse

38. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således:

»1) Artikel 11 i Rådets direktiv 87/102/EØF af 22. december 1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit har ikke direkte virkning i et tilfælde, hvor en forbruger over for finansieringsselskabets krav påberåber sig mangler ved tjenesteydelsen fra den leverandør, med hvem finansieringsselskabet havde indgået aftale om eneret til at yde kunderne finansieringslån.

2) EF-traktatens artikel 129 A, som forpligter Fællesskabet til at bidrage til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, kan ikke begrunde, at direktiver om forbrugerbeskyttelse tillægges direkte virkning mellem private.«