CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ

van 7 december 1995 *

A — Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van een Juzgado de Primera Instancia de Sevilla heeft betrekking op de vraag of artikel 11 van richtlijn 87/102/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet [1] (hierna: „richtlijn"), in een rechtsgeding tussen een consument en een kredietgever rechtstreeks toepasselijk is, nadat de termijn voor omzetting van de richtlijn (1 januari 1990) reeds was verstreken zonder dat de richtlijn in Spaans recht was omgezet. Het voorwerp van de onderhavige zaak is derhalve opnieuw het probleem van de rechtstreekse werking van een richtlijn tussen particulieren, waarover het Hof zich reeds verscheidene malen, laatstelijk in een arrest van 14 juli 1994 in de zaak Faccini Dori [2], heeft gebogen. Een dergelijke zogenaamde horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen werd evenwel tot nu toe afgewezen.

2. De oorsprong van het geding ligt in een kredietovereenkomst die verweerster in het hoofdgeding was aangegaan voor de gedeeltelijke financiering van de in het kader van een reisovereenkomst te betalen vergoeding. Tussen het reisbureau, waarmee de reisovereenkomst was gesloten, en de als kredietgever optredende vennootschap bestond een exclusiviteitsovereenkomst betreffende het recht om krediet ter beschikking te stellen. Wegens wanprestatie bij de uitvoering van de reisovereenkomst weigerde verweerster in het hoofdgeding verder de terugbetaling van het verleende krediet.

3. De verwijzende rechter acht het in dit verband noodzakelijk om de mogelijkheid te laten onderzoeken, of de richtlijn ten gunste van verweerster rechtstreeks toepasselijk kan zijn. De verwijzende rechter heeft bij beschikking van 30 juni 1994 het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vraag:

„Heeft artikel 11 van richtlijn 87/102/EEG van de Raad van 22 december 1986 betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet, die door het Koninkrijk Spanje niet in nationaal recht is omgezet, rechtstreekse werking in het geval waarin een consument wanprestatie bij de dienstverlening door de dienstverstrekker inbrengt tegen de vordering van de kredietgever, die met de dienstverstrekker een overeenkomst heeft gesloten krachtens welke

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Richtlijn van 22 december 1986 (PB 1987, L 42, blz. 48).

2 — Arrest van 14 juli 1994 (zaak C-91/92, Faccini Dori, Jurispr. 1994, blz. I-3325).

uitsluitend hij aan de klanten van de dienstverstrekker een lening ter beschikking mag stellen?"

4. Nadat dit verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof was ingeschreven, werd het arrest in de Faccini Dori [3] gewezen, waarin het Hof op de principiële vraag over de horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen heeft geantwoord. Na toezending van dit arrest aan de verwijzende rechter, samen met de vraag of een beslissing van het Hof in onderhavige zaak nog steeds nodig was, bevestigde de verwijzende rechter dat hij zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wilde handhaven. Het arrest van het Hof gaf weliswaar een fundamenteel antwoord op de vraag of richtlijnen ook horizontale rechtstreekse werking kunnen hebben, maar het bleef zijns inziens onduidelijk of de rechtspraak, gelet op het door het Verdrag betreffende de Europese Unie in het EG-Verdrag ingevoegde artikel 129 A, niet moest worden gewijzigd. Artikel 129 A verplicht de Gemeenschap bij te dragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming.

5. In het verloop van de procedure hebben verzoekster in het hoofdgeding, de Spaanse en de Franse regering, alsmede de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Alle belanghebbenden hebben afgezien van een mondelinge behandeling.

3 — Reeds aangehaald in voetnoot 2.

B — Beoordeling rechtens

6. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing kan worden afgeleid dat de verwijzende rechter het moeilijk vindt om de praktische werking van het gemeenschapsrecht tot zijn recht te laten komen. Het voorschrift dat de verwijzende rechter ter zake dienend acht, was — niettegenstaande het verstrijken van de gestelde termijn — in de voor de beslissing relevante periode nog niet in nationaal recht omgezet.

Voor de betrokken feiten bestaat er geen specifieke regeling in het recht van de Lid-Staat. Men moet ervan uitgaan dat in het Spaanse recht een rechtsvacuüm bestaat voor de desbetreffende casuspositie, zodat de rechter noch door uitlegging, noch door het nationale recht buiten toepassing te laten de gemeenschapsregeling kan doen eerbiedigen. Toepassing van de algemene regels van het Spaanse burgerlijk recht op de onderhavige zaak zou evenwel een resultaat opleveren, dat in strijd is met het doel van de richtlijn, aangezien volgens die regels een overeenkomst tussen twee rechtssubjecten in beginsel geen invloed kan hebben op de met een derde bestaande rechtsverhouding. Op grond van de rechtspraak van het Hof ziet de verwijzende rechter derhalve geen mogelijkheid om de praktische werking van het gemeenschapsrecht te verzekeren, behalve wanneer kan worden aangenomen dat de bepalingen van een niet-omgezette richtlijn inzake consumentenbescherming, te zamen met het onlangs in het EG-Verdrag ingevoegde artikel 129 A, op horizontale rechtsverhoudingen dienen te worden toegepast.

7. Alle belanghebbenden in de procedure — verzoekster in het hoofdgeding (de verzoekende kredietgever), de Spaanse en de Franse regering alsmede de Commissie — pleiten voor handhaving van de huidige rechtspraak.

I. *De vraag of artikel 11 van de richtlijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is*

8. Onontbeerlijke voorwaarde voor de rechtstreekse werking van een richtlijn is dat zij onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, zodat daaruit rechtstreeks rechten voor de justitiabelen kunnen worden afgeleid. Het hier te onderzoeken artikel 11 van richtlijn 87/102 luidt als volgt:

„1. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat het bestaan van een kredietovereenkomst op geen enkele wijze afbreuk doet aan de rechten van de consument jegens de leverancier van goederen of diensten die door middel van een dergelijke overeenkomst zijn aangekocht, wanneer de goederen of diensten niet worden geleverd of om andere redenen niet aan de voorwaarden van de desbetreffende overeenkomst voldoen.

2. Indien:

a) de consument met het oog op de aankoop van goederen of het verkrijgen van diensten een kredietovereenkomst sluit met een andere persoon dan de leverancier;

en

b) er tussen de kredietgever en de leverancier van de goederen of diensten een vooraf bestaand akkoord is op grond waarvan uitsluitend door die kredietgever aan klanten van die leverancier krediet beschikbaar wordt gesteld voor het verwerven van goederen of diensten bij die leverancier;

en

c) de onder a) bedoelde consument zijn krediet verkrijgt krachtens dat vooraf bestaande akkoord;

en

d) de onder de kredietovereenkomst vallende goederen of diensten niet worden geleverd of slechts gedeeltelijk worden geleverd of niet aan de voorwaarden van de leveringsovereenkomst voldoen;

en

e) de consument de leverancier heeft aangesproken maar niet de genoegdoening heeft gekregen waarop hij recht heeft,

kan de consument rechten doen gelden jegens de kredietgever. De Lid-Staten bepalen in welke mate en onder welke voorwaarden die rechten kunnen worden uitgeoefend.

3. Lid 2 is niet van toepassing indien met de betrokken afzonderlijke transactie een bedrag van minder dan het equivalent van 200 ECU gemoeid is."

9. Derhalve wordt door artikel 11, lid 2, van de richtlijn, dat hier in het bijzonder relevant is, de mogelijkheid voor de consument om rechten te doen gelden jegens de kredietgever verbonden aan concrete voorwaarden, die op zich geen speelruimte laten bij de omzetting door de Lid-Staten.

10. De tweede zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn, welke de Lid-Staten wel een zekere beoordelingsmarge laat met betrekking tot de omvang, de vorm en de voorwaarden waaronder de consument zijn rechten kan doen gelden, zou evenwel kunnen pleiten tegen de onvoorwaardelijkheid en voldoende nauwkeurigheid. Hieruit zou namelijk kunnen volgen dat de rechtspositie van de consument uiteindelijk afhangt van de omzettingshandeling van de Lid-Staat, zodat artikel 11 van de richtlijn op zichzelf nog niet voldoende bepaald is.

11. Artikel 11, lid 2, van de richtlijn moet in de context van de bepalingen van de richtlijn worden bezien. Artikel 11, lid 1, van de richtlijn schrijft de Lid-Staten een duidelijk doel voor, volgens hetwelk iedere eventuele benadeling van de consument als gevolg van de scheiding tussen een kredietovereenkomst en de daarmee gefinanceerde transactie verboden is. Hieruit volgt evenwel, gelet op lid 2, dat de Lid-Staten in elk geval geen beoordelingsmarge hebben met betrekking tot de vraag *of* de consument de mogelijkheid moet worden verleend om rechten jegens de kredietgever te doen gelden. De Lid-Staten hebben enkel de vrije hand met betrekking tot het „*hoe*", dat wil zeggen de concrete juridisch-technische vorm van de rechten (consumentenvordering, exceptie enz.).

12. Uit de structuur van de richtlijn blijkt dat, wat de beginselen betreft, de toekenning van rechten aan de consument in de Gemeenschap op uniforme wijze moet worden geregeld. In het bijzonder de eerste tot

en met vierde overweging van de considerans van de richtlijn stellen de rechtsharmonisatie ter voorkoming van concurrentiedistorsies als doel. [4] Bijgevolg kan de principiële vraag van het verlenen van rechten voor de bescherming van de consument niet afhangen van het goeddunken van de Lid-Staten. Artikel 11 van de richtlijn kan derhalve in zoverre als voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk worden aangemerkt, dat de daarin vermelde rechten in ieder geval aan de consument moeten worden toegekend.

13. De in de tweede zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn vastgelegde beoordelingsmarge van de Lid-Staten inzake de omvang van en de voorwaarden voor het doen gelden van die rechten is bijgevolg begrensd. Zoals blijkt uit artikel 11, lid 1, van de richtlijn, mag de consument in elk geval niet in een slechtere positie verkeren als wanneer de kredietovereenkomst deel zou uitmaken van de hoofdovereenkomst die door het krediet wordt gefinancierd. De rechten die de consument jegens de kredietgever kan doen gelden, mogen kwalitatief niet geringer zijn dan de rechten die hem rechtstreeks toekomen ten aanzien van zijn wederpartij in de gefinancierde overeenkomst. Hieruit volgt dat artikel 11, lid 2, van de richtlijn ook in zoverre onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, dat aan de consument een zekere minimumstandaard bij het doen gelden van zijn rechten moet worden verleend.

4 — Vgl. de artikelen 100 en 100 A EG-Verdrag.

II. *De zogenaamde horizontale werking van artikel 11 van de richtlijn*

14. Met zijn prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of artikel 11 van de richtlijn in een rechtsgeding tussen een consument en een kredietgever — dat wil zeggen in een rechtsverhouding tussen particulieren — rechtstreeks kan worden toegepast wanneer de richtlijn niet binnen de gestelde termijn in nationaal recht is omgezet.

15. Vooraf moet worden onderzocht, of een nationale rechter een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn kan toepassen, ook indien de begunstigde zich niet op die bepaling „beroept". In de beginselrechtspraak van het Hof over de rechtstreekse toepasselijkheid van richtlijnen heeft die werking de vorm van rechten die de begunstigde jegens de staat kan doen gelden doordat hij zich op die bepaling „beroept". [5] In het arrest Verholen heeft het Hof evenwel vastgesteld [6]:

„Het gemeenschapsrecht staat er niet aan in de weg, dat de nationale rechter ambtshalve nagaat of een nationale wettelijke regeling in

5 — Vgl. arrest van 19 januari 1982 (zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53).

6 — Arrest van 11 juli 1991 (gevoegde zaken C-87/90, C-88/90 en C-89/90, Verholen e. a., Jurispr. 1991, blz. I-3757, punt 1 van het dictum).

overeenstemming is met de nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van een richtlijn waarvan de omzettingstermijn is verstreken, indien de justitiabele voor de nationale rechter geen beroep heeft gedaan op die richtlijn."

Daaruit kan worden geconcludeerd, dat indien voor het overige alle voorwaarden voor de rechtstreekse werking van een bepaling van een richtlijn zijn vervuld, de nationale rechter deze bepaling mag toepassen, ook wanneer de begunstigde van die bepaling zich niet uitdrukkelijk daarop beroept. De ambtshalve toepassing van de gemeenschapsbepaling is in overeenstemming met de voorrang van het gemeenschapsrecht en bevordert een effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht in de Lid-Staten.

1. *De geldende rechtspraak over de „horizontale" rechtstreekse werking van richtlijnen*

16. Het Hof heeft tot nu toe in zijn rechtspraak een rechtstreekse toepasselijkheid van richtlijnen op rechtsverhoudingen tussen particulieren, de zogenaamde horizontale werking, afgewezen. [7] Als motivering voor dit standpunt voert het aan dat uit de rechtstreekse toepasselijkheid van een richtlijn geen verplichtingen voor particulieren kunnen worden afgeleid, aangezien richtlijnen enkel verbindend zijn voor de Lid-Staten, die volgens artikel 189, derde alinea, de enige adressaten van de richtlijn zijn.

17. Deze afwijzende houding tegenover een horizontale werking van richtlijnen heeft het Hof, tegen de conclusie van de advocaat-generaal [8] en veel stemmen in de wetenschappelijke literatuur in, in zijn arrest in de zaak Faccini Dori [9] nogmaals bekrachtigd. De tegengestelde opvatting die ik in de conclusie in die zaak verdedigde, heeft betrekking op richtlijnen die na de inwerkingtreding van de Europese Akte en van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgesteld. De onderhavige richtlijn dateert van *voor* de inwerkingtreding van die Verdragen. Ik zie derhalve geen aanleiding om het Hof *in dit geval* een verandering van zijn rechtspraak aan te bevelen.

2. *Het effect van artikel 129 A EG-Verdrag voor de „horizontale werking" van richtlijnen*

18. Er is een verschil met de rechtssituatie die ten grondslag lag van de zaak Faccini

7 — Arresten van 26 februari 1986 (zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, r. o. 48); 12 mei 1987 (gevoegde zaken 372/85-374/85, Traen e. a., Jurispr. 1987, blz. 2141, r. o. 24); 11 juni 1987 (zaak 14/86, Pretore di Salò, Jurispr. 1987, blz. 2545, r. o. 19); 22 februari 1990 (zaak C-221/88, Busseni, Jurispr. 1990, blz. I-495, r. o. 23); 13 november 1990 (zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135, r. o. 6) en 14 juli 1994 (Faccini Dori, reeds aangehaald, r. o. 20).

8 — Mijn conclusie van 9 februari 1994 (zaak C-91/92, Faccini Dori, Jurispr. 1994, blz. I-3325, I-3328, I-3345, punt 73).

9 — Zaak C-91/92, reeds aangehaald, punt 24.

Dori: intussen is namelijk artikel 129 A in het Verdrag ingevoegd. De verwijzende rechter vraagt uitdrukkelijk om te onderzoeken of de inwerkingtreding van deze bepaling tot een principiële verandering van de rechtspraak kan leiden.

19. De belanghebbenden in de procedure hebben dienaangaande het volgende standpunt ingenomen.

20. *Verzoekster in het hoofdgeding* verdedigt het standpunt dat door artikel 129 A de huidige rechtspraak niet in gedrang kan komen. Het beginsel van een hoog niveau van consumentenbescherming is niet nieuw in het EG-Verdrag, maar lag voordien reeds verankerd in artikel 100 A, lid 3. Het houdt geen steek dat de eenvoudige invoeging in het Verdrag van een artikel over consumentenbescherming de gehele rechtspraak van het Hof over de rechtstreekse toepasselijkheid van richtlijnen zou kunnen wijzigen. De door de verwijzende rechter opgeworpen hypothese zou betekenen dat er geprivilegieerde richtlijnen bestaan die op zich een horizontale werking hebben, en niet-geprivilegieerde richtlijnen. Artikel 189, lid 3, biedt geen ruimte voor een dergelijk onderscheid.

21. De *regering van het Spaanse Koninkrijk* voert aan dat artikel 129 A de vóór zijn invoeging bestaande rechtssituatie niet verandert. Reeds vóór de inwerkingtreding van het Unieverdrag beoogde artikel 100 A, lid 3, een hoog niveau van consumentenbescherming. Artikel 129 A voegt hieraan enkel de mogelijkheid toe om het door de Lid-Staten gevoerde consumentenbeschermingsbeleid door concrete handelingen te vervolledigen. Overigens bestonden reeds vóór de inwerkingtreding van artikel 129 A talrijke gemeenschapsvoorschriften op het gebied van de consumentenbescherming.

In tegenstelling tot wat de nationale rechter meent, zullen niet alle verdragsbepalingen rechtstreekse werking hebben. Uiteindelijk zou ook niets tegen de rechtstreekse toepasselijkheid van een verdragsbepaling pleiten, wanneer een daarop gebaseerde richtlijn de voorwaarden voor de rechtstreekse toepasselijkheid niet vervult.

22. De *regering van de Franse Republiek* betoogt — steunend op de huidige rechtspraak van het Hof — dat artikel 129 A geen rechtstreekse werking kan hebben. Die voorwaarde moet echter vervuld zijn opdat particulieren zich voor de nationale rechter op dit artikel zouden kunnen beroepen. In geen

geval kan evenwel de richtlijn rechtstreeks verplichtingen aan particulieren opleggen.

23. De *Commissie* ten slotte is van mening dat de plaats van artikel 129 A in het Verdrag aantoont, dat deze bepaling een rechtsgrondslag creëert voor het consumentenbeschermingsbeleid als gemeenschapsbeleid. Om het doel van een hoog niveau van consumentenbescherming te bereiken, verwijst deze bepaling zowel naar de voor de totstandbrenging van de interne markt te treffen maatregelen als op de specifieke maatregelen van de Raad ter ondersteuning van het beleid van de Lid-Staten op dit gebied. Artikel 129 A brengt een gemeenschapsbeleid binnen een vastgelegd kader tot stand, waaruit noch de rechtstreekse werking van de bepaling voortvloeit, noch de mogelijkheid zich tegenover particulieren op een niet-omgezette richtlijn te beroepen. Bijgevolg staat het buiten kijf dat de rechtspraak Faccini Dori niet moet worden veranderd wegens artikel 129 A.

24. Voor een antwoord op de gestelde vraag moet allereerst worden vastgesteld, welke fundamentele functie en betekenis artikel 129 A EG-Verdrag in het stelsel van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen heeft, aangezien er over de uitlegging van die bepaling, voor zover ik kan nagaan, nog geen rechtspraak van het Hof bestaat. Vervolgens moet dan worden onderzocht of, en in voorkomend geval, welke conclusies moeten worden getrokken ten aanzien van een eventuele wijziging van de rechtspraak over de horizontale werking van richtlijnen.

a) Over de uitlegging van artikel 129 A EG-Verdrag

25. Deze bepaling luidt:

„1. De Gemeenschap draagt bij tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming door middel van:

a) maatregelen die zij op grond van artikel 100 A in het kader van de totstandbrenging van de interne markt neemt;

b) specifieke maatregelen ter ondersteuning en aanvulling van het beleid van de Lid-Staten om de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten te beschermen en adequate consumentenvoorlichting te verschaffen.

2. De Raad neemt volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de specifieke maatregelen, bedoeld in lid 1, onder b, aan.

3. De uit hoofde van lid 2 aangenomen maatregelen beletten niet dat een Lid-Staat maatregelen voor een hogere graad van bescherming treft en handhaaft. Deze maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht."

26. Bij het Verdrag betreffende de Europese Unie werd de Gemeenschap in artikel 3, sub s, EG-Verdrag opgedragen een „bijdrage tot de versterking van de consumentenbescherming" te leveren. De belangrijkste wijziging van het Verdrag op het vlak van de consumentenbescherming was de invoeging van artikel 129 A EG-Verdrag in het derde deel van het Verdrag, dat het gemeenschapsbeleid regelt.

27. In verband met artikel 3, sub s, EG-Verdrag valt op, dat in artikel 129 A, lid 1, EG-Verdrag slechts van een „bijdrage" van de Gemeenschap op het vlak van de consumentenbescherming wordt gesproken, zodat klaarblijkelijk ook de Lid-Staten een zekere bevoegdheidsmarge moeten krijgen. Derhalve duidt veel erop dat artikel 129 A EG-Verdrag een concurrente gemeenschapsbevoegdheid formuleert, waarvoor bijgevolg het subsidiariteitsbeginsel [10] in acht moet worden genomen. Zelfs indien artikel 129 A EG-Verdrag derhalve een vernieuwing inhoudt, zou dienaangaande het voorbehoud gelden dat communautaire maatregelen in plaats van maatregelen van de Lid-Staten noodzakelijk zijn.

28. Volgens artikel 129 A, lid 1, EG-Verdrag dient de Gemeenschap „een hoog niveau van consumentenbescherming" na te streven. Een gelijkaardige formulering is ook te vinden in artikel 100 A, lid 3, EG-Verdrag:

„De Commissie zal bij haar (...) voorstellen op het gebied van (...) de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau."

Deze bepaling is reeds bij de Europese Akte in het Verdrag ingevoegd, zodat het begrip „een hoog niveau van consumentenbescherming" geen vernieuwing van het Unieverdrag inhoudt.

29. De verwijzende rechter ziet evenwel in de vermelding van dit begrip in artikel 129 A EG-Verdrag een vernieuwing ten opzichte

10 — Vgl. artikel 3 B EG-Verdrag.

van artikel 100 A EG-Verdrag, die in verband zou staan met de grotere politieke en juridische integratie door het Verdrag van Maastricht. In werkelijkheid wordt echter reeds uit de bewoordingen van artikel 129 A, lid 1, sub a, EG-Verdrag duidelijk, dat om te beginnen enkel wordt verwezen naar de reeds in het kader van de totstandbrenging van de interne markt bestaande mogelijkheden van artikel 100 A EG-Verdrag. Het enige verschil tussen artikel 129 A, lid 1, sub a, EG-Verdrag en artikel 100 A EG-Verdrag bestaat erin, dat in de eerstgenoemde bepaling de *Gemeenschap* tot een „hoog niveau van consumentenbescherming" wordt verplicht, terwijl in de laatstgenoemde bepaling die verplichting op de *Commissie* rust. [11]

30. Hiertegen zou kunnen worden ingebracht dat juist deze uitbreiding van die verplichting tot de gehele Gemeenschap, dat wil zeggen tot alle gemeenschapsinstellingen waaronder ook het Hof, uitdrukking is van de voortgang op het gebied van de integratie, die door het Verdrag van Maastricht is verwezenlijkt en die de verzekering van een grotere efficiëntie van het gemeenschapsrecht vereist. Het beginsel van het nuttige effect (effet utile) geldt evenwel enkel in het kader van het geldende recht en de bestaande bevoegdheidsverdeling. De verplichting van de *Gemeenschap* tot consumentenbescherming houdt namelijk noch een verplichting van de Lid-Staten, noch een verplichting van de particuliere gemeenschapsonderdanen in. Een dergelijke verplichting uit hoofde van artikel 129 A EG-Verdrag is evenwel een voorwaarde voor de horizontale werking van een richtlijn inzake consumentenbescherming.

31. Derhalve is nog niet geantwoord op de vraag, waarin de zelfstandige betekenis van artikel 129 A EG-Verdrag ten aanzien van artikel 100 A EG-Verdrag kan liggen. Het is aannemelijk dat een groot aantal regelingen in het kader van de interne markt een samenhang zal vertonen met de consumentenbescherming. Derhalve moeten voortaan bij de op artikel 100 A EG-Verdrag gebaseerde maatregelen steeds ook artikel 129 A en bijgevolg de zoëven besproken verplichting van de *gehele* Gemeenschap in acht worden genomen. Dan zou artikel 100 A EG-Verdrag voor de consumentenbescherming in het kader van de interne markt als de lex specialis ten opzichte van artikel 129 A EG-Verdrag moeten worden beschouwd, zoals het Hof reeds heeft beslist met betrekking tot het vergelijkbare probleem van de verhouding van artikel 100 A EG-Verdrag tot artikel 130 S EG-Verdrag. [12]

32. Een verdergaande vernieuwing ligt vervat in artikel 129 A, lid 1, *sub b*, EG-Verdrag, waarin voor het eerst een bevoegdheid van de Gemeenschap voor het treffen van

11 — Vgl. artikel 100 A, lid 3, EG-Verdrag.

12 — Arrest van 11 juni 1991 (zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2867, r. o. 25).

specifieke maatregelen inzake consumentenbeschermingsbeleid *naast* maatregelen in het kader van de interne markt [13] wordt geformuleerd. De desbetreffende maatregelen konden tot dusverre enkel op artikel 235 EG-Verdrag worden gebaseerd. Anders dan in artikel 100 A en artikel 129 A, lid 1, sub a, EG-Verdrag krijgt de Gemeenschap in artikel 129 A, lid 1, sub b, EG-Verdrag evenwel enkel de bevoegdheid om het beleid van de Lid-Staten te ondersteunen en aan te vullen, en mag zij bijgevolg slechts subsidiair optreden. [14] Voor deze zienswijze pleit eveneens de zogenaamde clausule van hogere graad van bescherming in artikel 129 A, lid 3, EG-Verdrag die bepaalde bevoegdheden aan de Lid-Staten laat. Verder wijzen zowel de systematische plaats van artikel 129 A EG-Verdrag, aan het einde van het deel over het gemeenschapsbeleid, als de bewoordingen „specifieke maatregelen" (in tegenstelling tot „maatregelen") [15] op het eerder niet-bindende karakter van het optreden van de Gemeenschap op dit gebied.

33. Als tussenresultaat dient derhalve te worden vastgesteld, dat artikel 129 A, lid 1, sub a, EG-Verdrag ten opzichte van artikel 100 A EG-Verdrag geen kwalitatieve verandering inhoudt, die een horizontale werking van richtlijnen inzake consumentenbescherming zou kunnen rechtvaardigen. Enkel de leden 1, sub b, 2 en 3 van artikel 129 A EG-Verdrag bevatten een kwalitatieve verruiming van de bestaande gemeenschapsrechtelijke consumentenbescherming.

13 — Engelhard, in: Lenz (ed.), *EG-Vertrag, Kommentar*, Art. 129 A, punt 8.

14 — Zie hiervoor, punt 26.

15 — NvdV: in de Duitse taalversie wordt in artikel 129 A, lid 1, sub a, EG-Verdrag de term „Maßnahmen" gebruikt, in artikel 129 A, lid 1, sub b, EG-Verdrag de term „spezifische Aktionen".

b) De gevolgen voor een „horizontale werking" van richtlijnen inzake consumentenbescherming

34. Evenwel moet nog worden onderzocht of de vastgestelde vernieuwing door artikel 129 A, lid 1, sub b, EG-Verdrag het vraagstuk van de horizontale werking van richtlijnen kan beïnvloeden. Zoals ik reeds heb uiteengezet [16], treedt de Gemeenschap hier enkel op ter aanvulling van het consumentenbeschermingsbeleid van de Lid-Staten. Een oorspronkelijke bevoegdheid van de Gemeenschap om maatregelen te treffen die verbindend zijn voor particulieren, wat een voorwaarde voor een horizontale werking van de richtlijnen zou zijn, kan mijns inziens niet uit artikel 129 A EG-Verdrag worden afgeleid.

35. Er kan reeds worden getwijfeld aan de rechtstreekse werking van artikel 129 A EG-Verdrag zelf, die op haar beurt een fundamentele voorwaarde zou zijn om zich bij de discussie omtrent de horizontale werking van richtlijnen op deze bepaling te kunnen beroepen. Hoewel artikel 129 A EG-Verdrag de Gemeenschap duidelijke doelstellingen voorschrijft, laat deze bepaling, omdat zij een bevoegdheidsbepaling is, een grotere beoordelingsmarge ten aanzien van haar omzetting. Daardoor is hier reeds niet voldaan aan de voorwaarde van het voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk karakter van de bepaling.

16 — Zie hiervoor, punt 31.

36. Ten slotte zou de erkenning van een horizontale werking van richtlijnen op grond van artikel 129 A EG-Verdrag leiden tot een verschil in behandeling tussen richtlijnen inzake consumentenbescherming en andere richtlijnen. Een dergelijke differentiatie ligt evenwel niet vervat in artikel 189, lid 3, en evenmin lijkt artikel 129 A EG-Verdrag een meer specifieke bepaling te zijn dan eerstgenoemd artikel.

37. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de invoeging van artikel 129 A in het EG-Verdrag geen aanleiding geeft tot een wijziging van de rechtspraak van het Hof inzake de zogenaamde horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen.

C — Conclusie

38. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 11 van richtlijn 87/102/EEG van de Raad van 22 december 1986 betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet, heeft geen rechtstreekse werking in een geval waarin de consument wanprestatie bij de dienstverlening door de dienstverstrekker inbrengt tegen de vordering van de kredietgever die met de dienstverstrekker een overeenkomst heeft gesloten krachtens welke uitsluitend hij aan de klanten van de dienstverstrekker een lening ter beschikking mag stellen.

2) Artikel 129 A EG-Verdrag, dat de Gemeenschap verplicht bij te dragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming, kan niet de grondslag vormen voor een rechtstreekse toepasselijkheid van richtlijnen inzake consumentenbescherming tussen particulieren."