FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 7 december 1995 *

A — Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande, som framställts av Juzgado de Primera Instancia i Sevilla, avser frågan om artikel 11 i rådets direktiv 87/102/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar om konsumentkrediter [1] (nedan kallat direktivet) är direkt tillämplig i ett mål mellan en konsument och en kreditgivare då fristen för att införliva direktivet (den 1 januari 1990) hade löpt ut utan att direktivet hade införlivats med spansk rätt. Genom detta mål aktualiseras således på nytt problemet med huruvida ett direktiv är direkt tillämpligt på förhållanden mellan enskilda, vilket domstolen åtskilliga gånger uttalat sig om — senast i domen i målet Faccini Dori. [2] Domstolen har dock hittills inte tillskrivit direktiven någon sådan horisontell direkt effekt.

2. Till grund för målet vid den nationella domstolen ligger ett kreditavtal som svaranden i den nationella domstolen ingått beträffande delfinansiering av en resa. Mellan den resebyrå som Cristina Blázquez Rivero köpt resan av och det företag som uppträdde som kreditgivare fanns ett avtal genom vilket kreditgivaren garanterades ensamrätten att bevilja krediter till resebyråns kunder. Då Cristina Blázquez Rivero ansåg att resebyrån inte uppfyllt sina skyldigheter enligt avtalet, avbröt hon sina inbetalningar till finansbolaget.

3. Den nationella domstolen anser det nödvändigt att domstolen i detta sammanhang uttalar sig om huruvida direktivet är direkt tillämpligt till förmån för Cristina Blázquez Rivero. Den nationella domstolen har genom beslut av den 30 juni 1994 hänskjutit följande fråga till domstolen:

"Är artikel 11 i rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar om konsumentkrediter, som den spanska staten inte har införlivat med spansk rätt, direkt tillämplig i ett fall där en konsument bestrider en kreditgivares fordran med åberopande av brister i den tjänst som tillhandahållits av

* Originalspråk: tyska.

1 — Rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 (EGT nr L 42, s. 48).

2 — Dom av den 14 juli 1994 (C-91/92, Rec. s. I-3325).

en leverantör, med vilken kreditgivaren har ingått avtal som innebär att endast denne beviljar lån åt leverantörens kunder?"

B — Bedömning

4. Efter det att denna begäran om förhandsavgörande inkommit till domstolen har domstolen meddelat dom i målet Faccini Dori [3] vari domstolen har avgjort den grundläggande frågan om horisontell direkt effekt av direktiv. Domstolen översände en kopia av denna dom till den nationella domstolen och bad att få veta om denna vidhöll sin fråga mot bakgrund av detta avgörande. Den nationella domstolen bekräftade att den önskade vidhålla sin begäran om förhandsavgörande. Visserligen avgjordes genom domstolens dom den grundläggande frågan om även direktiv kan ha horisontell direkt effekt, men det var, enligt den nationella domstolen, alltjämt osäkert om inte praxis måste ändras med anledning av artikel 129a, som införts i EG-fördraget genom fördraget om Europeiska unionen. Genom artikel 129a ålades gemenskapen att bidra till att säkerställa ett konsumentsskydd på hög nivå.

5. Käranden i målet vid den nationella domstolen, Cristina Blázquez Rivero, den spanska och den franska regeringen samt kommissionen har under förfarandet ingivit skriftliga yttranden. Samtliga har avstått från ett muntligt förfarande.

3 — Fotnot 2.

6. Av begäran om förhandsavgörande framgår att den nationella domstolen ställts inför svårigheter att tillämpa gemenskapsrätten i praktiken. Den bestämmelse som den nationella domstolen anser vara tillämplig var — trots att den fastställda fristen hade löpt ut — vid tidpunkten för omständigheterna i målet inte införlivad med den nationella lagstiftningen.

Enligt den nationella domstolen är det område som berör de sakförhållanden som är relevanta i målet oreglerat i nationell rätt. Dess utgångspunkt är att det beträffande det aktuella fallet finns en lucka i den spanska lagstiftningen, så att den nationella domstolen varken kan tillämpa gemenskapsrätten genom att tolka eller underlåta att tillämpa nationell rätt. En tillämpning av de allmänna bestämmelserna i den spanska civilrätten skulle i detta fall få följder som stod i strid med direktivets syften, då ett avtal mellan två rättssubjekt, enligt den spanska civilrätten, i princip inte kan påverka rättsförhållandet till tredje man. Till följd av domstolens praxis ser den nationella domstolen ingen möjlighet att säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten för det fall det inte vore möjligt att tillämpa bestämmelserna i det icke införlivade konsumentskyddsdirektivet, jämförda med den i EG-fördraget nyligen införda artikel 129a, på horisontella rättsförhållanden.

7. Alla som deltagit i förfarandet — käranden vid den nationella domstolen (det kärande kreditinstitutet), den spanska och den franska regeringen samt kommissionen — har ansett att nuvarande rättspraxis skall fortsätta att gälla.

I. *Huruvida artikel 11 i direktivet är tillräckligt precis och ovillkorlig*

8. För att ett direktiv skall ha direkt effekt är det en nödvändig förutsättning att det är tillräckligt precist och ovillkorligt, så att enskilda kan göra gällande rättigheter direkt på grundval av direktivet. Artikel 11 i direktiv 87/102, som här skall studeras, har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att förekomsten av ett kreditavtal inte på något sätt får påverka konsumentens rättigheter gentemot en leverantör av varor eller tjänster som inköpts med hjälp av ett sådant avtal i de fall då varorna eller tjänsterna inte tillhandahålls eller inte är i avtalat skick.

2. När

a) konsumenten för att köpa en vara eller få en tjänst utförd ingår ett kreditavtal med en annan person än leverantören, och

b) kreditgivaren och leverantören av varan eller tjänsten har ett tidigare avtal enligt vilket kredit lämnas enbart av den kreditgivaren till den leverantörens kunder för förvärv av varor eller tjänster från den leverantören, och

c) den konsument som avses i a ovan får sin kredit enligt ett sådant tidigare avtal, och

d) varan eller tjänsten som omfattas av kreditavtalet inte levereras eller levereras endast till en del eller inte överensstämmer med leveransavtalet, och

e) konsumenten har sökt få rättelse gentemot leverantören men har misslyckats med att få den gottgörelse han är berättigad till,

skall konsumenten ha rätt att göra påföljder gällande gentemot kreditgivaren. Medlemsstaterna skall avgöra i vilken omfattning och under vilka villkor denna rättighet skall kunna utövas.

3. Punkt 2 skall inte tillämpas på enskilda transaktioner som avser ett belopp som understiger motsvarigheten till 200 ecu."

9. Den artikel som är särskilt relevant i detta fall, nämligen artikel 11.2 i direktivet, gör det möjligt för konsumenten att under bestämda förutsättningar, som i sig inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning vid införlivandet, göra gällande rättigheter gentemot kreditgivaren.

10. Artikel 11.2 i direktivet, varigenom medlemsstaterna ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning avseende formen för, omfattningen av och förutsättningarna för konsumentens möjligheter att göra gällande sina rättigheter, skulle, såsom klaganden vid den nationella domstolen har anfört, kunna tala emot att artikeln vore tillräckligt precis och ovillkorlig. Av denna skulle det nämligen under dessa omständigheter kunna följa att konsumentens rättsliga ställning ytterst skulle bero av införlivandeakten, och att artikel 11 i direktivet i sig inte vore tillräckligt precis.

11. I detta sammanhang skall det också tilläggas att artikel 11.2 i direktivet skall studeras mot bakgrund av bestämmelserna i direktivet. Genom artikel 11.1 i direktivet åläggs medlemsstaterna en tydlig målsättning, nämligen att förbjuda varje nackdel för konsumenterna som kan uppstå till följd av att ett kreditavtal ingåtts utan samband med finansieringen av ett avtal. Av detta följer emellertid beträffande artikel 11.2 att medlemsstaterna i varje fall saknar utrymme för skönsmässig bedömning avseende frågan *om* det är möjligt för konsumenten att göra gällande rättigheter mot kreditgivaren. Medlemsstaterna skall ha fria händer endast beträffande "*hur*", det vill säga de konkreta rättsmedel som konsumenten kan använda för att göra gällande sina rättigheter (reklamation, invändningar och så vidare).

12. Av direktivets systematik följer att ett grundläggande, för gemenskapen enhetligt, konsumentskydd skall tillskapas. I synnerhet anges i det första, andra, tredje och fjärde

övervägandet i direktivet att syftet med tillnärmningen av lagstiftningen är att undvika konkurrenssnedvridning [4]. Således kan den grundläggande frågan om konsumenters rättigheter inte lämnas till medlemsstaternas eget gottfinnande. Artikel 11 kan därför anses vara tillräckligt precis och ovillkorlig, eftersom konsumenterna därigenom under alla omständigheter skall ges de rättigheter som anges där.

13. Det utrymme för skönsmässig bedömning för medlemsstaterna, som fastställts i artikel 11.2 andra stycket i direktivet, är följaktligen begränsat. Som framgår av artikel 11.1 i direktivet får konsumenten i vart fall inte försättas i ett sämre läge än då kreditavtalet var del av det ursprungliga avtalet, vilket skulle finansieras genom den tagna krediten. De rättigheter som konsumenten kan göra gällande gentemot kreditgivaren får innehållsmässigt åtminstone inte vara sämre än de rättigheter som han kan göra gällande gentemot avtalsparten i det ursprungliga avtalet. Av detta följer att artikel 11.2 i direktivet också är tillräckligt precis och ovillkorlig i så måtto att konsumenten därigenom tillförsäkras en miniminivå beträffande de rättigheter han kan göra gällande.

4 — Se artikel 100 och 100a i EG-fördraget.

II. *Den så kallade horisontella effekten av artikel 11 i direktivet*

14. Den nationella domstolens fråga går i huvudsak ut på att få klargjort om artikel 11 i direktivet är direkt tillämplig i en tvist mellan konsument och kreditgivare, det vill säga i ett privaträttsligt förhållande, då direktivet inte införlivats med nationell rätt inom den föreskrivna fristen.

15. Inledningsvis skall jag behandla frågan om huruvida en nationell domstol kan tillämpa en bestämmelse i ett direktiv som har direkt effekt, även då den som gynnas av direktivets bestämmelser inte har "åberopat" bestämmelsen. Enligt domstolens principiella rättspraxis avseende direkt tillämplighet av direktiv förefaller denna effekt vara en rättighet som den som gynnas kan göra gällande gentemot staten genom att "åberopa" normen. [5] Domstolen har även i domen i målet Verholen [6] fastslagit följande:

"Gemenskapsrätten hindrar inte att en nationell domstol ex officio prövar om nationella bestämmelser är förenliga med precisa och

5 — Se dom av den 19 januari 1982, Becker (8/81, Rec. s. 53).

6 — Dom av den 11 juli 1991 (C-87/90, C-88/90 och C-89/90, Rec. s. I-3757, punkt 1).

ovillkorliga bestämmelser i ett direktiv, för vilket fristen för införlivande löpt ut, då den enskilde inte inför domstolen har åberopat detta direktiv."

Därav följer att om alla övriga förutsättningar för att ett direktivs bestämmelser skall anses vara direkt tillämpliga är uppfyllda, kan en nationell domstol tillämpa detta även i fall då den som gynnas av bestämmelserna inte uttryckligen har åberopat dem. Att gemenskapsbestämmelserna beaktas ex officio står i samklang med principen om gemenskapsrättens företräde och bidrar till att gemenskapsrätten tillämpas på ett effektivt sätt i medlemsstaterna.

1. *Hittillsvarande rättspraxis avseende direkt "horisontell effekt" av direktiv*

16. Domstolen har i sin rättspraxis fastslagit att direktiv i privaträttsliga förhållanden inte är direkt tillämpliga och således saknar så kallad horisontell effekt. [7] Domstolen har som grund för denna uppfattning angivit att inga förpliktelser för enskilda kan följa av att ett direktiv är direkt tillämpligt, eftersom ett direktivs bindande karaktär endast avser medlemsstaterna, vilka är de enda till vilka ett direktiv, enligt artikel 189 tredje stycket, är riktat.

17. Domstolen fastslog ännu en gång denna avvisande inställning till direktivs horisontella direkta effekt i domen i målet Faccini Dori och gick därvid emot såväl generaladvokatens förslag till avgörande [8] som flera röster inom doktrinen [9]. Den ståndpunkt som jag intog i förslaget till avgörande i det målet avsåg direktiv som utfärdats efter det att Europeiska enhetsakten och Fördraget om Europeiska unionen trätt i kraft. I föreliggande fall är det fråga om ett direktiv som utfärdats *före* det att dessa fördrag trätt i kraft. Jag ser därför ingen anledning att föreslå domstolen att ändra sin rättpraxis *i detta fall.*

2. *Betydelsen av artikel 129a i EG-fördraget för den "horisontella effekten" av direktiv*

18. Det rättsläge som låg till grund för domen i målet Faccini Dori skiljer sig från

7 — Dom av den 26 februari 1986, Marshall (152/84, Rec. s. 723, punkt 48), dom av den 12 maj 1987, Traen m. fl. (372/85, 373/85 och 374/85, Rec. s. 2141, punkt 24), dom av den 11 juni 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec. s. 2545, punkt 19), dom av den 22 februari 1990, Busseni (C-221/88, Rec. s. I-495, punkt 23), dom av den 13 november 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. s. I-4135, punkt 6), domen i ovannämnda målet Faccini Dori, punkt 20).

8 — Mitt förslag till avgörande av den 9 februari 1994 i målet Faccini Dori (C-91/92, Rec. s. I-3325, s. I-3328 och s. I-3345, punkt 73).

9 — C-91/92, a. st., punkt 24.

det förevarande fallet genom att artikel 129a sedermera har införts i fördraget. Den nationella domstolen önskar uttryckligen en prövning av om ikraftträdandet av denna bestämmelse kan påverka rättspraxis på ett grundläggande sätt.

19. Parterna vid den nationella domstolen har intagit följande ståndpunkter:

20. *Käranden* i målet vid den nationella domstolen har anfört att artikel 129a inte föranleder att rättspraxis ändras. Principen om en hög konsumentskyddsnivå är inte ny i EG-fördraget, utan skulle redan tidigare vara förankrad i artikel 100a. 3. Det vore orimligt att hela domstolens rättspraxis beträffande direkt tillämplighet av direktiv skulle kunna ändras bara genom att en konsumentskyddsartikel infördes i fördraget. Genom de antaganden som framförts av den nationella domstolen skulle antydas att det funnes särskilda direktiv, vilka i sig skulle ha en horisonell effekt, och direktiv utan sådan effekt. Artikel 189 tredje stycket skulle inte ge utrymme för en sådan skillnad.

21. *Den spanska regeringen* har gjort gällande att artikel 129a inte förändrar det rättsläge som rådde före dess ikraftträdande. Redan innan unionsfördraget trädde i kraft skulle syftet med artikel 100a. 3 ha varit en hög konsumentskyddsnivå. Till detta fogas genom artikel 129a endast möjligheten att genom konkreta insatser komplettera medlemsstaternas politik på konsumentskyddsområdet. I övrigt skulle det redan innan artikel 129a trädde i kraft ha funnits ett flertal gemenskapsrättsliga bestämmelser inom området för konsumentsskydd.

I motsats till vad den nationella domstolen antagit skulle inte alla normer i fördraget vara direkt tillämpliga. Slutligen skulle det att ett direktiv grundat på denna bestämmelse inte motsvarade kraven på direkt tillämplighet inte nödvändigtvis innebära att en fördragsbestämmelse inte var direkt tillämplig.

22. *Den franska regeringen* har — med stöd av domstolens rättspraxis — gjort gällande att artikel 129a inte är avsedd att ha direkt effekt. Detta skulle emellertid gälla under förutsättning att enskilda kan åberopa bestämmelsen vid nationella domstolar i medlemsstaterna. Direktivet kan dock inte i

något fall innebära att enskilda direkt åläggs förpliktelser.

23. Slutligen har *kommissionen* hävdat att placeringen av artikel 129a visar att bestämmelsen utgör den rättsliga grunden för att konsumentskyddet skall vara en del av gemenskapspolitiken. För att målet med en hög konsumentskyddsnivå skall kunna uppnås skulle bestämmelsen åsyfta såväl åtgärder för förverkligandet av den inre marknaden som särskilda aktioner som vidtas av rådet för att stödja medlemsstaternas politik på detta område. Genom artikel 129a skulle en gemenskapspolitik inrättas inom bestämda ramar, av vilken varken skulle följa att en bestämmelse har direkt effekt eller att ett icke införlivat direktiv kan åberopas mot enskilda. Det råder, enligt kommissionen, inget tvivel om att rättspraxis enligt domen i målet Faccini Dori inte skall ändras på grund av artikel 129a.

24. För att besvara den fråga som ställts skall först den principiella funktionen och betydelsen av artikel 129a i EG-fördraget i gemenskapsrätten studeras, eftersom det inte förefaller som om domstolen har fastställt någon rättspraxis avseende denna bestämmelse. I ett andra led skall därefter undersökas om och, i så fall, vilka slutsatser som kan dras av en eventuell ändring av rättspraxis beträffande horisontell effekt av direktiv.

a) Tolkning av artikel 129a i EG-fördraget

25. Bestämmelsen har följande lydelse:

"1. Gemenskapen skall bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom

a) åtgärder som beslutas enligt artikel 100a inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden,

b) särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och ge god konsumentupplysning.

2. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189b och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om de särskilda insatser som avses i punkt 1 b.

3. Insatser som beslutas enligt punkt 2 skall inte hindra någon medlemsstat från att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med detta fördrag. Kommissionen skall underrättas om åtgärderna."

26. Genom Fördraget om Europeiska unionen ålades gemenskapen i artikel 3 s i EG-fördraget att lämna "bidrag till att stärka konsumentskyddet". Den centrala ändringen i fördraget avseende konsumentskyddet skedde genom att artikel 129a infördes i den tredje delen av EG-fördraget, genom vilken gemenskapspolitiken regleras.

27. Vid en jämförelse med artikel 3 s i EG-fördraget är det uppseendeväckande att det i artikel 129a.1 endast talas om ett "bidrag" från gemenskapens sida beträffande konsumentskyddet och att medlemsstaterna således uppenbarligen också har ett visst utrymme beträffande sin behörighet. Följaktligen tyder mycket på att artikel 129a i EG-fördraget ger uttryck för en konkurrerande befogenhet för gemenskapen, som skall utövas med beaktande av subsidiaritetsprincipen. [10] Även om artikel 129a i detta hänseende innebär något nytt, skall den tillämpas med förbehållet att den nödvändiggör att gemenskapen vidtar åtgärder snarare än medlemsstaterna.

28. Enligt artikel 129a.1 i EG-fördraget skall gemenskapen eftersträva en "hög konsumentskyddsnivå". En jämförbar formulering återfinns i artikel 100a 3 i EG-fördraget:

"Kommissionen skall i sina förslag ... om ... konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå."

Denna bestämmelse infördes i fördraget genom Europeiska enhetsakten, så begreppet "hög konsumentskyddsnivå" är inte något nytt i Fördraget om Europeiska unionen.

29. Inte desto mindre menar den nationella domstolen att förekomsten av detta begrepp i artikel 129a i EG-fördraget innebär något

10 — Artikel 3b i EG-fördraget.

nytt i förhållande till artikel 100a i EG-fördraget, vilket har samband med den mer omfattande politiska och rättsliga integration som skett genom Maastrichtfördraget. Det framgår i själva verket redan av lydelsen av artikel 129a.1 a i EG-fördraget att denna bestämmelse främst endast åsyftar möjligheter som redan förekommer inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden genom artikel 100a i EG-fördraget. Det enda som skiljer artikel 129a.1 a i EG-fördraget från artikel 100a i EG-fördraget är att det i den förstnämnda är *gemenskapen* som åläggs att säkerställa en "hög konsumentskyddsnivå", medan detta i den sistnämnda åvilar *kommissionen*. [11]

30. Nu är det möjligt att invända att just denna utvidgning av gemenskapens förpliktelser till hela gemenskapen, det vill säga alla gemenskapsorganen och bland dem domstolen, är ett uttryck för de framsteg beträffande integrationen som skett genom Maastrichtfördraget, varigenom större effektivitet i gemenskapsrätten skall säkerställas. Principen om ändamålsenlig verkan (effet utile) äger emellertid endast giltighet inom ramen för gällande rätt och den rådande kompetensfördelningen. Förpliktelsen som åvilar *gemenskapen* att säkerställa ett konsumentskydd innebär nämligen varken en förpliktelse för medlemsstaterna eller för enskilda gemenskapsmedborgare. Att en sådan förpliktelse följer av artikel 129a i EG-fördraget vore emellertid en förutsättning för att ett konsumentskyddsdirektiv skall kunna ha horisontell effekt.

31. Frågan på vilket sätt artikel 129a i EG-fördraget är självständig i förhållande till artikel 100a i EG-fördraget är ännu obesvarad. Det är möjligt att utgå från att ett stort antal regleringar inom ramen för den inre marknaden är förbundna med konsumentskyddet. Således skall hädanefter i samband med åtgärder som vidtas med stöd av artikel 100a i EG-fördraget alltid även artikel 129a i EG-fördraget, och följaktligen även den nyss nämnda förpliktelse som åvilar *hela* gemenskapen, beaktas. Det är således möjligt att, i enlighet med den jämförbara problematiken avseende förhållandet mellan artikel 100a i EG-fördraget och artikel 130s i EG-fördraget, som domstolen uttalat sig om, betrakta artikel 100a i EG-fördraget som en specialbestämmelse i förhållande till artikel 129a i EG-fördraget, beträffande konsumentskyddet inom ramen för den inre marknaden. [12]

32. Artikel 129a.1 *b* i EG-fördraget innehåller i vart fall en nyhet utöver vad som redan nämnts, då gemenskapen härigenom för första gången ges behörighet att göra *andra* särskilda insatser inom konsumentskyddspolitiken än att vidta åtgärder inom ramen för den inre marknaden [13]. Motsvarande åtgärder

11 — Artikel 100a.3 i EG-fördraget.

12 — Dom av den 11 juni 1991, kommissionen mot rådet (C-300/89, Rec. s. I-2867, punkt 25).

13 — Engelhard: *EG-Vertrag, Kommentar*, artikel 129a, punkt 8, i Lenz (red.).

kunde fram till dess endast grundas på artikel 235 i EG-fördraget. I motsats till artikel 100a och artikel 129a.1 a i EG-fördraget ges genom artikel 129a.1 b i EG-fördraget trots det gemenskapen behörighet endast att stödja och fylla ut medlemsstaternas politik och således endast behörighet att handla subsidiärt. [14] För ett sådant betraktelsesätt talar också artikel 129a i EG-fördraget, genom vilken konsumentskyddet förstärks och medlemsstaterna ges vissa befogenheter. Vidare tyder såväl det faktum att artikel 129a i EG-fördraget placerats i slutet av delen om gemenskapens politik som formuleringen "särskilda insatser" (i motsats till "åtgärder") på att gemenskapens insatser på detta område är av relativt ringa bindande karaktär.

33. Så långt kan alltså fastställas att artikel 129a.1 a i EG-fördraget inte i förhållande till artikel 100a i EG-fördraget innehåller någon kvalitativ ändring som gör det möjligt att göra gällande att konsumentskyddsdirektiv skulle ha horisontell effekt. Enbart artikel 129a.1 b, 129a.2 och 129a.3 i EG-fördraget innebär att konsumentskyddet utvidgas kvalitativt inom gemenskapsrätten.

b) Konsekvenserna av en "horisontell effekt" av konsumentskyddsdirektiv

34. Det återstår emellertid att pröva om den fastställda nyheten i artikel 129a.1 b i EG-fördraget kan påverka frågan om direktivs horisontella effekt. Som anförts ovan [15] är gemenskapen här endast behörig att fylla ut medlemsstaternas politik. Enligt min mening går det inte att ur artikel 129a i EG-fördraget härleda en sådan grundläggande rättighet för gemenskapen att utfärda rättsakter med bindande verkan för privatpersoner som är en förutsättning för att direktiv skulle kunna ha horisontell effekt.

35. Det är tveksamt om artikel 129a i EG-fördraget i sig har sådan direkt effekt som är en grundläggande förutsättning för att denna bestämmelse skall kunna åberopas till stöd för direktivs horisontella effekt. Visserligen uppställs genom artikel 129a i EG-fördraget tydliga mål för gemenskapen, men på grund av sin karaktär av kompetensnorm medför den ett större utrymme för skönsmässig bedömning vid införlivandet. Redan till följd av detta är villkoret att direktivet skall vara tillräckligt precist och ovillkorligt omöjligt att uppfylla.

14 — Punkt 26.

15 — Punkt 31.

36. Slutligen skulle det, om direktiv tillskrevs en horisontell effekt enligt artikel 129a i EG-fördraget, innebära att konsumentskyddsdirektiv behandlades annorlunda än andra direktiv. En sådan skillnad framgår emellertid inte av artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget och det framgår heller inte att artikel 129a i EG-fördraget skulle innehålla en specialbestämmelse till denna artikel.

37. Således skall det fastställas att införandet av artikel 129a i EG-fördraget inte föranleder någon ändring av domstolens rättspraxis beträffande en så kallad direkt horisontell effekt av direktiv.

C — Förslag till avgörande

38. På grund av det ovan anförda föreslår jag domstolen att besvara den ställda frågan på följande sätt:

"1) Artikel 11 i rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar om konsumentkrediter är inte direkt tillämplig i fall då en konsument bestrider en kreditgivares fordran under åberopande av brister i den tjänst som tillhandahållits av en leverantör, med vilken kreditgivaren har ingått avtal som innebär att endast denne beviljar lån åt leverantörens kunder.

2) Artikel 129a i EG-fördraget, genom vilken gemenskapen åläggs att bidra till en hög konsumentskyddsnivå, medför inte att konsumentskyddsdirektiv är direkt tillämpliga på privatpersoner."