Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 7. november 2013[1]

Sag C-639/11

Europa-Kommissionen
mod
Republikken Polen
Sag C-61/12
Europa-Kommissionen
mod

Republikken Litauen

»Traktatbrud — artikel 2a i direktiv 70/311/EØF — artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46/EF — artikel 34 TEUF og 36 TEUF — frie varebevægelser — restriktioner — foranstaltninger med tilsvarende virkning — lovgivning i en medlemsstat, som har højrekørsel, og som forbyder registrering af nye eller tidligere i andre medlemsstater registrerede personbiler, der er indrettet til venstrekørsel — rimeligheden af kravet om, at styreapparatet skal være placeret i venstre side af køretøjet«

I – Indledning

1. Både Polen og Litauen har forbudt registrering af motorkøretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side, og/eller betinget registreringen af, at dette apparat flyttes til køretøjets venstre side, uanset om køretøjet er nyt, eller om det tidligere har været registreret i en anden medlemsstat.

2. Domstolen skal i det foreliggende tilfælde træffe afgørelse i to traktatbrudssager, hvori Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at henholdsvis Republikken Polen og Republikken Litauen ved at anvende disse bestemmelser har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 2a i direktiv 70/311/EØF om styreapparater for motordrevne køretøjer[2] og artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46/EF, hvori der fastsættes en ramme for godkendelse af disse køretøjer[3] hvad angår nye personbiler, samt deres forpligtelser i henhold til artikel 34 TEUF hvad angår personbiler, der allerede er registreret i en anden medlemsstat.

3. De sagsøgte har taget skarpt afstand fra de klagepunkter, der er fremført mod dem. Republikken Polen har anført, at de omtvistede nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med rammedirektivet og direktiv 70/311, mens Republikken Litauen påstår, at de slet ikke falder ind under disse direktivers materielle anvendelsesområde. Republikken Polen har til forskel fra Republikken

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 8.6.1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om styreapparater for motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970 II, s. 323), senest ændret ved Kommissionens direktiv 1999/7/EF af 26.1.1999 (EFT L 40, s. 36).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.9.2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»Rammedirektiv«) (EUT L 263, s. 1, herefter »rammedirektivet«). Dette direktiv ophævede og erstattede Rådets direktiv 70/156/EØF af 6.2.1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970 I, s. 82) med virkning fra den 29.4.2009.

Litauen gjort gældende, at sådanne foranstaltninger ikke udgør en hindring for de frie varebevægelser, som er forbudt i henhold til artikel 34 TEUF. Begge medlemsstater har anført, at foranstaltningerne under alle omstændigheder må være tilladt i henhold til artikel 36 TEUF, da de er begrundet i tvingende almene hensyn i tilknytning til trafiksikkerheden. Kommissionen har ikke benægtet, at dette formål kan retfærdiggøre en sådan hindring, men mener ikke, at den omhandlede lovgivning er egnet til at opfylde dette formål eller står i et rimeligt forhold til dette.

4. Selv om de to sager ikke formelt er blevet forenet, er de klagepunkter, som Kommissionen har fremført, tilstrækkeligt ensartede til, at de kan være genstand for ét forslag til afgørelse.

II – De påståede traktatbrud, den omhandlede lovgivning, de administrative procedurer og retsforhandlingerne for Domstolen

5. Det fremgår af akterne i sag C-639/11, at registrering af køretøjer i Polen i henhold til færdselsloven af 20. juni 1997 [4] for nye køretøjer bl.a. sker på grundlag af en udskrift af typegodkendelsesattesten eller en kopi af beslutningen om fritagelse fra typegodkendelse [5], jf. denne lovs § 72, stk. 1, og for køretøjer, der har været registreret første gang i udlandet, efter afslutning af en teknisk kontrol, jf. samme lovs § 81, stk. 5.

6. Formålet med den tekniske kontrol er at undersøge, om køretøjet bl.a. er i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den nævnte lov og i infrastrukturministerens bekendtgørelse af 31. december 2002 om tekniske betingelser for køretøjer og det nødvendige udstyr hertil [6]. Det bestemmes i denne bekendtgørelses § 9, stk. 2, at »[r]attet i et køretøj med mere end tre hjul, som er konstrueret til en hastighed af over 40 km i timen, [ikke må] være placeret i køretøjets højre side«.

7. Den tekniske kontrols omfang og gennemførelse er præciseret i infrastrukturministerens bekendtgørelse af 16. december 2003 [7]. Ifølge punkt 5.1 i bilag I til denne bekendtgørelse er rattets placering i højre side et vigtigt kriterium ved afgørelsen af, at et sådant køretøj ikke opfylder de nationale tekniske betingelser. Den samme bestemmelse findes i punkt 6.1 i bilag I til infrastrukturministerens bekendtgørelse af 18. september 2009 [8], der trådte i stedet for ovennævnte bekendtgørelse fra 2003.

8. Ifølge oplysningerne i sag C-61/12 fremgår det af § 25, stk. 4, i den litauiske lov om trafiksikkerhed [9], at »[d]et er forbudt at køre på offentlig vej med motorkøretøjer, der er beregnet til at køre i venstre side af kørebanen, og/eller hvis rat er anbragt i højre side, medmindre de er registreret i Republikken Litauen før den 1. maj 1993, eller de som følge af deres indretning eller udstyr er beregnet til særlige formål. Dette forbud finder i en begrænset periode (i op til 90 dage om året) ikke anvendelse på udlændinge, der ankommer til Republikken Litauen i et udenlandsk registreret køretøj og ikke har midlertidig eller permanent opholdstilladelse i Republikken Litauen, litauiske statsborgere, der har fast bopæl i udlandet, og køretøjer, der klassificeres som veterankøretøjer i henhold til lovgivningen«.

4 — Dz. U. 2005, nr. 108, pos. 908, som ændret.

5 — Der kan indrømmes fritagelse ifølge denne lovs § 68, hvorefter producenten eller importøren af et nyt motorkøretøj for hver ny køretøjstype skal indhente en typegodkendelsesattest, der udstedes af transportministeren, medmindre producenten eller importøren har indhentet en typegodkendelsesattest, der er udstedt af den kompetente myndighed i en EU-medlemsstat i henhold til EF-typegodkendelsesproceduren.

6 — Dz. U. 2003, nr. 32, pos. 262, som ændret.

7 — Dz. U. 2003, nr. 227, pos. 2250, som ændret.

8 — Dz. U. 2009, nr. 155, pos. 1232. Denne bekendtgørelse, der trådte i kraft den 22.9.2009, blev ophævet den 8.10.2012 ved transportministerens bekendtgørelse af 26.6.2012 (Dz. U. 2012, nr. 0, pos. 996).

9 — Valstybės žinios nr. 92-2883 af 31.10.2000. Kommissionen har oplyst, at en ny version af denne lov trådte i kraft den 1.7.2008.

9. § 27 i samme lov bestemmer, at motorkøretøjer, der benyttes i Litauen, i princippet skal være registreret dér. Det fremgår dog af § 27, stk. 1, at registreringspligten i en begrænset periode (i op 90 dage om året) ikke finder anvendelse på udlændinge, der ankommer til Litauen i et udenlandsk registreret køretøj og ikke har midlertidig eller permanent opholdstilladelse i Litauen eller har en EU-opholdstilladelse, og litauiske statsborgere, der har fast bopæl i udlandet. § 27, stk. 2, bestemmer videre, at det ikke er muligt at registrere motorkøretøjer, der er indrettet til at køre i venstre side af kørebanen, og/eller hvor rattet er anbragt i højre side, i Litauen, medmindre der er tale om veterankøretøjer eller køretøjer beregnet til særlige formål.

10. Det foreskrives i kapitel IV i bekendtgørelse nr. 2B-290 af 29. juli 2008 udstedt af direktøren for den nationale trafikstyrelse under kommunikationsministeriet, hvori der bl.a. fastsættes tekniske krav til motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil, at »køretøjets styresystem [10] [ikke må] monteres i højre side af førerrummet/kabinen, medmindre der er tale om motorkøretøjer, som er registreret i Litauen før den 1. maj 1993, eller motorkøretøjer, der er omfattet af en særlig registreringsordning«. Punkt 28 i bekendtgørelse nr. 2B-515 af 23. december 2008, der er udstedt af den samme direktør, præciserer, på hvilken måde et køretøjs styreapparat skal flyttes fra højre til venstre side.

11. Kommissionen har modtaget en række klager fra personer, som bor i Polen eller Litauen, og som ikke har kunnet registrere personbiler hidrørende fra en anden medlemsstat (navnlig Det Forenede Kongerige eller Irland), fordi styreapparatet i disse biler var placeret i højre side. Den mener, at kravet om, at dette apparat skal flyttes til venstre side, svarer til et forbud mod, at sådanne køretøjer registreres i en af disse medlemsstater. Efter Kommissionens opfattelse udgør dette for nye køretøjer en overtrædelse af rammedirektivets artikel 4, stk. 3, og artikel 2a i direktiv 70/311 og for køretøjer, der tidligere har været registreret i en anden medlemsstat, en overtrædelse af artikel 34 TEUF.

12. Kommissionen opfordrede henholdsvis den 9. oktober 2009 og den 3. november 2009 Republikken Polen og Republikken Litauen til at bringe disse overtrædelser til ophør. Republikken Polen anfægtede Kommissionens klagepunkter den 8. december 2009, efterfulgt af Republikken Litauen den 5. januar 2010. Kommissionen fremsendte en begrundet udtalelse til disse medlemsstater henholdsvis den 1. oktober 2010 og den 25. november 2010, da den ikke mente, at der var hold i de argumenter, som de havde fremsat til deres forsvar. Efter gennemgang af Republikken Polens svar af 30. november 2010 på den begrundede udtalelse og Republikken Litauens svar af 19. januar 2011 besluttede Kommissionen at anlægge de foreliggende traktatbrudssager.

13. Kommissionen har ved stævning indleveret den 13. december 2011 nedlagt påstand om, at det »fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2a i direktiv [70/311], artikel 4, stk. 3, i [rammedirektivet] og artikel 34 [TEUF], idet den har betinget godkendelsen af nye eller tidligere i andre medlemsstater registrerede køretøjer, hvis styreapparat befinder sig i højre side, af, at rattet flyttes til venstre side«.

14. Republikken Polen har nedlagt påstand om frifindelse, idet den lægger en anden fortolkning af de pågældende bestemmelser til grund, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Republikken Litauen har indgivet interventionsindlæg til støtte for Republikken Polens påstande. Der har ikke været afholdt retsmøde i sagen.

10 — Dette system defineres i punkt 4.18, i bekendtgørelse nr. 2B-152 af 9.5.2006 om regler for typegodkendelse af styreapparater til motorkøretøjer, udstedt af direktøren for den nationale trafikstyrelse under kommunikationsministeriet, som et »apparat, der ændrer køretøjets bevægelsesretning, og som omfatter betjeningsanordningen, styretransmissionen, de styrende hjul og energitilførslen i påkommende tilfælde«.

15. Kommissionen har ved stævning indleveret den 6. februar 2012 nedlagt påstand om, at det »fastslås, at Republikken Litauen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til […] direktiv [70/311], [rammedirektivet] samt artikel 34 [TEUF], idet den har forbudt registrering af personkøretøjer, hvis rat er monteret i højre side og/eller inden registreringen kræver, at et rat, der er monteret i højre side i et nyt personkøretøj eller i et personkøretøj, der tidligere har været registreret i en anden medlemsstat, flyttes til køretøjets venstre side«.

16. Republikken Litauen har nedlagt påstand om frifindelse, idet den anfægter Kommissionens fortolkning af de pågældende bestemmelser, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Republikken Estland og Republikken Polen har støttet Republikken Litauens påstande i deres interventionsindlæg. Der har ikke været afholdt retsmøde i sagen.

III – Vurdering af de to traktatbrudssager

A – *Indledende bemærkninger*

17. Det fremgår af de foreliggende sager, at den gældende lovgivning i Litauen og Polen er til hinder for registrering af køretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side. Republikken Litauen tillader således ikke registrering af og kørsel med køretøjer, der er indrettet til at køre i venstre side af kørebanen, og/eller hvor rattet sidder i højre side, på offentlig vej – med visse undtagelser, der er udtømmende opregnet i den litauiske lov om trafiksikkerhed [11] – og kræver, at styreapparatet i disse køretøjer på forhånd flyttes til venstre side [12]. Republikken Polen har betinget registreringen af alle motorkøretøjer, der er nye eller allerede har været registreret i udlandet, af fremlæggelse af en attestation for teknisk kontrol, og denne kontrol er ifølge en række bekendtgørelser udstedt af den polske infrastrukturminister [13] som udgangspunkt ikke bestået for køretøjer, hvis styreapparat er anbragt i højre side, eftersom disse køretøjer anses for ikke at opfylde de nationale tekniske krav.

18. Det skal indledningsvis påpeges, at Det Europæiske Fællesskab, da det gik i gang med at harmonisere de nationale bestemmelser om motorkøretøjers tekniske egenskaber, udelukkende bestod af medlemsstater, der havde højrekørsel. Efter at Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der har venstrekørsel [14], tiltrådte Fællesskabet, udviklede medlemsstaterne en ensartet praksis for ikke at nægte registrering af køretøjer, hvis styreapparat er placeret i samme side som kørselsretningen [15]. Det var først efter Unionens udvidelse i 2004, at denne praksis blev anfægtet af en række nye medlemsstater, heriblandt Republikken Litauen og Republikken Polen, der i det væsentlige gjorde gældende, at køretøjer, hvis styreapparat ikke var tilpasset kørselsretningen, var til fare for trafiksikkerheden [16].

19. Det skal også fremhæves, at de foreliggende sager vedrører traktatbrud, der ikke følger af en krænkelse af friheden til at markedsføre køretøjer, hvis styreapparat er placeret i højre side, men af en begrænsning af muligheden for at registrere sådanne køretøjer i henholdsvis Litauen og Polen. Det er således hverken forbudt at sælge eller at importere disse køretøjer i de nævnte medlemsstater. Det er kun forbudt at registrere denne køretøjsklasse, så længe styreapparatet ikke er flyttet til venstre side, uanset om de er produceret på stedet eller importeret.

11 — Jf. punkt 8 og 9 i dette forslag til afgørelse.

12 — Jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

13 — Jf. punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse.

14 — De øvrige medlemsstater, der stadig har venstrekørsel, er Republikken Cypern og Republikken Malta.

15 — Republikken Finland var øjensynligt den sidste af de pågældende medlemsstater, der indførte denne praksis. Den 1.1.2003 ophævede den således kravet om, at styreapparatet med visse undtagelser skulle være placeret i venstre side.

16 — Problemerne med indregistrering af motorkøretøjer hidrørende fra andre medlemsstater blev fremhævet som et af de 20 største problemområder i det nuværende indre marked (jf. begrundelsen for forslaget af 4.4.2012 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forenklede regler for overførsel i det indre marked af motorkøretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat, COM(2012) 164 final, s. 2, og statistikkerne i http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-242_en.htm).

20. Sagerne vedrører desuden kun nye og brugte »personbiler«, hvilket udelukker visse klasser af motorkøretøjer, heriblandt erhvervskøretøjer, som til gengæld er omfattet af de bestemmelser, Kommissionen har henvist til [17]. Det skal påpeges, at betegnelsen »personbil« hverken forekommer i rammedirektivet [18] eller i direktiv 70/311 [19], men svarer til begrebet køretøjer i klasse M_1, dvs. »[k]øretøjer til personbefordring med højst otte siddepladser foruden førerens plads« [20].

21. Republikken Litauen har henvist til denne begrænsning hvad angår realiteten [21]. Ifølge Kommissionen er dennes formelle valg dog på ingen måde rettet mod de omhandlede bestemmelsers anvendelsesområde, men hænger sammen med, at de foreliggende sager er anlagt som følge af de klager, som Kommissionen har modtaget, og som netop vedrører personbiler [22], og at et af formålene med en traktatbrudsprocedure er at hjælpe EU-borgerne med at løse de konkrete problemer, som de støder på i medlemsstaterne. Det fremgår efter min opfattelse af retspraksis, at Kommissionen frit kan bestemme, både om der skal indledes en traktatbrudsprocedure [23], og om genstanden for dens søgsmål skal begrænses [24]. Det betyder blot, at rækkevidden af den dom, der afsiges, vil være begrænset til motorkøretøjer i klasse M_1, og at dommen ikke vil berøre eventuelle senere afgørelser vedrørende andre typer køretøjer.

22. Med hensyn til personbiler, hvor styreapparatet er anbragt i højre side, sondrer Kommissionen mellem på den ene side biler, der er nye, og hvor de registreringshindringer, som den litauiske og polske lovgivning er skyld i, strider mod rammedirektivet og direktiv 70/311, der begge vedrører EF-typegodkendelse af nye motorkøretøjer, og på den anden side biler, der allerede er registreret i en anden medlemsstat, og hvor disse hindringer udgør en tilsidesættelse af de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 34 TEUF. Denne sondring anfægtes af Republikken Litauen, der mener, at den førstnævnte køretøjsklasse også må være omfattet af artikel 34 TEUF og 36 TEUF og ikke af de nævnte direktivers anvendelsesområde. Det følger under alle omstændigheder af Domstolens praksis [25], at de omtvistede bestemmelser, for så vidt som den harmonisering, der tilsigtes med rammedirektivet og direktiv 70/311, er udtømmende, først og fremmest skal undersøges ud fra bestemmelserne i disse direktiver og ikke på grundlag af bestemmelserne i EUF-traktaten.

17 — Artikel 1 i direktiv 70/311 angiver, hvilke køretøjer der er omfattet af bestemmelserne heri, ved at henvise til definitionen i direktiv 70/156. I rammedirektivet forklares det i fjerde betragtning ff., hvorfor dets materielle anvendelsesområde blev udvidet i forhold til de tidligere bestemmelser, mens det i artikel 1 og 2 og artikel 3, nr. 11) ff. bestemmes, hvilke nye køretøjer det finder anvendelse på. Hvad angår artikel 34 TEUF vil bestemmelserne heri kunne omfatte alle typer køretøjer.

18 — I dom af 13.7.2006, sag C-83/05, Voigt, Sml. I, s. 6799, præmis 15, bemærkede Domstolen endvidere, at direktiv 70/156 ikke indeholdt nogen bestemmelse, der omfattede klassifikation af motorkøretøjer i klassen »personkøretøjer«.

19 — I modsætning til f.eks. Kommissionens forordning (EF) nr. 1400/2002 af 31.7.2002 om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis inden for motorkøretøjsbranchen (EFT L 203, s. 30), hvori »personbil« defineres som »et motorkøretøj, der er bestemt til personbefordring, og som ud over chaufførsædet har højst otte siddepladser«.

20 — Som defineret i bl.a. punkt 1, bemærkning b), i bilag I til direktiv 70/156.

21 — Den har gjort gældende, at Kommissionen indirekte har erkendt, at det er farligt at køre med køretøjer, hvor styreapparatet sidder i højre side, hvis der er tale om tunge erhvervskøretøjer, og at man af sikkerhedsmæssige årsager i hvert fald kan begrænse registreringen af de sidstnævnte køretøjer, uden at det strider mod EU-retten.

22 — Jf. punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

23 — Jf. bl.a. dom af 14.5.2002, sag C-383/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4219, præmis 19, og af 11.6.2009, sag C-327/08, Kommissionen mod Frankrig, præmis 26.

24 — Domstolen har flere gange fastslået, at Kommissionen har mulighed for at fastlægge tvistens genstand med henblik på at udføre sit hverv i henhold til artikel 258 TEUF (jf. bl.a. dom af 18.5.2006, sag C-221/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4515, præmis 33 ff., og af 19.5.2009, sag C-531/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4103, præmis 23).

25 — Enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på fællesskabsplan, skal således først undersøges på grundlag af de harmoniserede bestemmelser, inden de undersøges ud fra bestemmelserne i den primære ret (jf. bl.a. dom af 5.6.2008, sag C-170/07, Kommissionen mod Polen, præmis 35, af 16.12.2008, sag C-205/07, Gysbrechts og Santurel Inter, Sml. I, s. 9947, præmis 33, og af 6.9.2012, sag C-150/11, Kommissionen mod Belgien, EU:C:2012:539, præmis 47).

B – *Klagepunktet om nye personbiler*

1. Indledende bemærkninger om harmoniseringen af de tekniske krav for personbiler og EF-typegodkendelsesproceduren

23. For at sikre frie varebevægelser i motorkøretøjssektoren indledte Det Europæiske Økonomiske Fællesskab allerede i 1960'erne en ambitiøs proces med henblik på at harmonisere de nationale forskrifter vedrørende tekniske krav til og typegodkendelse af motorkøretøjer, eftersom de forskelle, der fandtes mellem medlemsstaterne på dette område, gjorde det vanskeligt at få adgang til det indre marked og at opnå fri bevægelighed på dette marked [26]. Til dette formål valgte lovgiver på daværende tidspunkt en fremgangsmåde, der i modsætning til den »nye metode« [27] gik ud på at indarbejde alle tekniske standarder direkte i de relevante fællesskabsretlige bestemmelser – i dette tilfælde et rammedirektiv vedrørende fællesskabstypegodkendelse af køretøjer (»EF-typegodkendelse«), suppleret med særdirektiver [28], som der henvises til i rammedirektivet.

24. Denne proces førte til vedtagelse af rammedirektivet, hvor det i anden betragtning påpeges, at »[f]or at etablere Fællesskabets indre marked og sikre, at det fungerer korrekt, er det hensigtsmæssigt at erstatte medlemsstaternes godkendelsessystemer med en godkendelsesprocedure på fællesskabsplan, der bygger på princippet om *fuldstændig harmonisering*« [29].

25. Genstanden for dette direktiv er i henhold til artikel 1 at fastlægge en harmoniseret ramme med de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af bl.a. alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for Fællesskabet.

26. De nationale tekniske krav og forpligtelsen til national typegodkendelse af køretøjer er begrundet i hensynet til trafiksikkerheden. Det er baggrunden for, at såvel EF-typegodkendelsen som de ensartede tekniske krav, der er fastsat i EU-retten, også søger at sikre et højt trafiksikkerhedsniveau som anført i 3. og 14. betragtning til rammedirektivet [30].

27. Formålet med de gældende EU-regler på området er således at skabe velfungerende frie varebevægelser i motorkøretøjssektoren baseret på ufravigelige betingelser, der fører til en høj grad af trafiksikkerhed.

28. Som Kommissionen har forklaret i en fortolkende meddelelse [31], sker registreringen af et motorkøretøj i en medlemsstat i højst tre etaper: 1) godkendelse af køretøjets tekniske egenskaber, hvilket bl.a. kan ske efter den EF-typegodkendelsesprocedure, der er fastsat i rammedirektivet, 2) eventuelt teknisk eftersyn, der gør det muligt at sikre, at et brugt køretøj er i køredygtig stand, og 3) selve registreringen, hvor der gives en administrativ tilladelse til ibrugtagning, som omfatter identificering af køretøjet og tildeling af et registreringsnummer.

26 — Jf. præamblen til direktiv 70/156.

27 — Jf. bl.a. Rådets resolution af 7.5.1985 om en ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder (EFT C 136, s. 1).

28 — Formålet med disse er ifølge fjerde betragtning til direktiv 70/156 at fastsætte harmoniserede tekniske forskrifter for de enkelte køretøjsdele eller -specifikationer.

29 — Min fremhævelse.

30 — Ifølge tredje betragtning bør disse tekniske krav »først og fremmest søge at sikre en høj grad af trafiksikkerhed«, og ifølge 14. betragtning er »[h]ovedformålet med lovgivningen om godkendelse af køretøjer […] at der i forbindelse med markedsføring af nye køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder sikres et højt sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveau«.

31 — Punkt 3.2 i Kommissionens fortolkende meddelelse om registrering af motorkøretøjer fra en anden medlemsstat (EUT 2007 C 68, s. 15).

29. For bl.a. at forenkle den registrering, der finder sted i medlemsstaterne, er de nationale godkendelsessystemer blevet erstattet af en ensartet godkendelsesprocedure, der gælder for hver motorkøretøjstype. Ifølge denne procedure, der bygger på princippet om fuldstændig harmonisering [32], er alle køretøjer, der udbydes på det europæiske marked, underlagt fælles standarder for deres tekniske egenskaber. Når et køretøj er typegodkendt i en af medlemsstaterne og overholder disse harmoniserede regler, er det lovligt at markedsføre det i hele Unionen.

30. Rammedirektivets artikel 4, stk. 3, beskriver mere præcist medlemsstaternes forpligtelser således, at disse kun »registrerer eller tillader […] salg eller ibrugtagning af køretøjer […], der opfylder kravene i dette direktiv«, og at de »ikke [må] forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer […] af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«. Ifølge dette direktivs artikel 1, stk. 3, »[fastlægges] [s]ærlige tekniske krav til køretøjers fremstilling og funktion […] i medfør af dette direktiv i retsakter, som bilag IV indeholder en *udtømmende liste over*« [33].

31. Direktiv 70/311 er den anden afledte retsakt, som Kommissionen har påberåbt sig i de foreliggende traktatbrugssager. Dette direktiv, der vedrører styreapparater for motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil, er en af de særlige retsakter, der er nævnt i bilag IV til rammedirektivet.

32. Artikel 2a blev indsat i direktiv 70/311 i forbindelse med bl.a. Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber [34]. Det bestemmes heri, at »[m]edlemsstaterne [ikke kan] nægte eller forbyde salg, indregistrering, ibrugtagning eller brug af køretøjer af grunde, der vedrører disses styreanordninger, dersom disse er i overensstemmelse med de i bilaget anførte forskrifter [35]«.

33. Det er en af hjørnestenene i EF-typegodkendelsesproceduren, at hver medlemsstat anerkender den kontrol, som de øvrige medlemsstater har foretaget. Denne procedure gør det muligt for den enkelte medlemsstat at konstatere, om en køretøjstype har været underkastet den kontrol, som er fastsat i de særdirektiver, der er nævnt i bilag IV til rammedirektivet, og som er angivet på typegodkendelsesattesten. Når de kompetente myndigheder i medlemsstaten, der behandler fabrikantens ansøgning, konstaterer, at den pågældende køretøjstype opfylder alle gældende EU-krav, finder den EF-typegodkendelse, som de tildeler denne, anvendelse i alle de øvrige medlemsstater. Fabrikanter, der er i besiddelse af en EF-typegodkendelse for en køretøjstype, har pligt til at udstede en typeattest for alle de køretøjer, de fremstiller, for at attestere, at disse køretøjer svarer til denne type. Hvis et køretøj er forsynet med denne attest, skal alle medlemsstater anse det for at være i overensstemmelse med deres egen lovgivning [36]. Det bestemmes således i rammedirektivets artikel 26, stk. 1, første afsnit, at medlemsstaterne kun må registrere og tillade salg og ibrugtagning af køretøjer, hvis de ledsages af en gyldig typeattest udstedt i overensstemmelse med dette direktivs artikel 18.

32 — Jf. anden betragtning til rammedirektivet.

33 — Min fremhævelse.

34 — Dokumenter vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands, Kongeriget Norges og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT Særudgave 27.3.1972, s. 14).

35 — Direktivet har nu ikke kun ét, men fire bilag. Jf. de seneste ændringer, der er indført ved Kommissionens direktiv 1999/7/EF af 26.1.1999 om tilpasning til den tekniske udvikling af direktiv 70/311 (EFT L 40, s. 36).

36 — Jf. også femte og sjette betragtning til direktiv 70/156.

2. Anvendelsen af rammedirektivet og direktiv 70/311

34. Republikken Litauen hævder, at den omtvistede lovgivning ikke falder ind under det materielle anvendelsesområde for rammedirektivet og direktiv 70/311 [37]. Det nationale forbud mod registrering af køretøjer, hvor styreapparatet er anbragt i højre side, er ikke begrundet i tekniske hensyn såsom disse apparaters funktion eller pålidelighed, men i trafiksikkerhedsmæssige hensyn, dvs. om det er sikkert at køre med sådanne køretøjer på veje med højrekørsel. Det er imidlertid kun det første af disse forhold, der er reguleret udtømmende i rammedirektivet og direktiv 70/311, hvilket bl.a. pointeres i Voigt-dommen [38].

35. Republikken Litauen har også anført, at medlemsstaterne stadig i vid udstrækning har kompetence og pligt til at garantere trafiksikkerheden ved at fastsætte betingelser for anvendelse af køretøjer, som svarer til de tekniske forskrifter i disse direktiver. De omtvistede nationale foranstaltninger bør derfor ikke vurderes ud fra de nævnte direktiver, men ud fra artikel 34 TEUF og 36 TEUF, uanset om der er tale om nye køretøjer eller køretøjer, der allerede er registreret i en anden medlemsstat.

36. Jeg deler imidlertid Kommissionens anskuelse om, at rammedirektivet og direktiv 70/311 og alle de særdirektiver, der er anført i bilag IV til det sidstnævnte direktiv, indeholder samtlige tekniske forskrifter for nye motorkøretøjer, herunder forskrifter om styreapparatet, og ikke overlader medlemsstaterne noget skøn på dette område. Disse tekniske krav sikrer det trafiksikkerhedsniveau, som EU-lovgiver har fundet nødvendigt. Direktiverne indeholder ganske vist ikke bindende bestemmelser om, hvor styreapparatet skal være placeret, men denne placering er alligevel en konstruktionsmæssig egenskab ved et køretøj, der i øvrigt overholder alle de tekniske forskrifter, der er fastsat i de nævnte direktiver. Voigt-dommen rejser ikke tvivl om denne anskuelse [39].

37. Når den litauiske lovgivning kræver, at dette apparat flyttes, er der tale om et teknisk krav, som indebærer en ændring, der påvirker køretøjets konstruktion, og som er omfattet af rammedirektivet og direktiv 70/311. Den litauiske lovgivning er derfor – i lighed med den polske – omfattet af disse direktivers anvendelsesområde.

3. De relevante bestemmelser i rammedirektivet

38. Rammedirektivet medfører som bekendt en »fuldstændig harmonisering« på de områder, som det omfatter, og indeholder samtidig en række beskyttelsesklausuler, der skal garantere trafiksikkerheden, hvis det viser sig, at en type køretøj efter medlemsstatens opfattelse udgør en fare, selv om den overholder de gældende krav til EF-typegodkendelse [40]. Medlemsstaten skal i så fald iværksætte en særlig varslingsprocedure, der både omfatter de øvrige medlemsstater og Kommissionen, for ikke at bringe det ensartede godkendelsessystems effektive virkning i fare [41].

37 — Som affattet på tidspunktet for udløbet af den frist på to måneder, der var angivet i Kommissionens begrundede udtalelser til Republikken Polen og Republikken Litauen, dvs. henholdsvis den 1.12.2010 og den 25.1.2011. Det er på disse tidspunkter, at det for hver af disse medlemsstater skal vurderes, om det påståede traktatbrud har fundet sted.

38 — Republikken Litauen har påberåbt sig nævnte doms præmis 18, hvori Domstolen fastslog, at »direktiv 70/156 […] vedrører tekniske krav til den enkelte type køretøj og ikke indeholder nogen tilkendegivelse om de færdselsregler, som førerne af motorkøretøjer skal overholde«, hvilket også gælder for rammedirektivet, der afløste dette direktiv med virkning fra den 29.4.2009.

39 — Det fremgår således af nævnte dom (navnlig præmis 14, 17 og 20), at Domstolen i den pågældende sag kun tog stilling til, om fællesskabslovgiver havde haft til hensigt at knytte konsekvenser vedrørende anvendelse af nationale færdselsbestemmelser, der regulerer den tilladte hastighed for forskellige typer af motorkøretøjer, til fællesskabstypegodkendelsen, som er indført ved direktiv 70/156.

40 — Jf. rammedirektivets artikel 8, stk. 3, og artikel 29.

41 — Jf. vedrørende artikel 7, stk. 1, i direktiv 70/156, der svarer til rammedirektivets artikel 4, stk. 3, dom af 29.5.1997, sag C-329/95, VAG Sverige, Sml. I, s. 2675, præmis 18 og 19, og analogt dom af 17.4.2007, sag C-470/03, AGM-COS.MET, Sml. I, s. 2749, præmis 70.

39. De foreliggende traktatbrudssager er navnlig baseret på rammedirektivets artikel 4, stk. 3. Som Kommissionen har gjort gældende, har de kompetente myndigheder i en medlemsstat ifølge denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 9, stk. 1, litra a), i samme direktiv [42], pligt til at registrere en ny personbil, hvis den opfylder de tekniske krav, der er fastsat i dette direktiv og i de særdirektiver, der er opført i bilag IV til dette direktiv.

40. Denne bestemmelses ordlyd er lettere at forstå, hvis man ser på baggrunden for og årsagerne til, at den blev vedtaget. Det fremgår således af forarbejderne [43], at »der i artikel 4, stk. 3, [er] indført en *bestemmelse om fri bevægelighed*« [44] »[f]or at sikre, at de bestemmelser vedrørende godkendelse af motorkøretøjer, der er fastlagt i dette direktiv og i andre retsakter, ikke undermineres ved at pålægge køretøjer nationale konstruktions- og funktionskrav efter salg, registrering og/eller ibrugtagelse«.

41. Hvad angår rammedirektivets artikel 18 [45] og 26 samt punkt 0 i bilag IX hertil [46] har Republikken Litauen anført, at køretøjsfabrikanter på side 1 i EF-typeattesten skal oplyse [47], hvilken specifik kørselsretning det pågældende køretøj er indrettet til, og at det følger heraf, at køretøjer i EU-lovgivers øjne kan være uegnet til brug i enten højre eller venstre side af kørebanen. Republikken Estland har gjort gældende, at fabrikanterne skal fastslå, at køretøjet kan registreres endeligt i medlemsstater, der har henholdsvis højre- eller venstrekørsel, uden anden EF-typegodkendelse.

42. EF-typeattesten bekræfter efter min opfattelse, at det køretøj, der forsynet med en sådan attest, er fremstillet på korrekt vis afhængig af, hvilken type køretøj der er tale om. Det følger hovedsageligt af den beskrivelse af køretøjets tekniske egenskaber, der er indeholdt i denne attest, at det ikke er nødvendigt at fremlægge andre tekniske dokumenter for at registrere det endeligt i en medlemsstat, uanset om der er højre- eller venstrekørsel på dennes område.

43. Hvad angår punkt 1.8 og 1.8.1 i bilag I og III til rammedirektivet [48] har Republikken Polen gjort gældende, at EU-lovgiver har indsat en særlig rubrik i punkt 1.8.1, hvor det angives, om køretøjet er egnet til højre- eller venstrekørsel. Den mener desuden, at det fremgår af punkt 1.8 i disse bilag, at køretøjet skal være tilpasset den pågældende kørselsretning for at kunne køre i en bestemt side af vejen. Dette punkt vedrører således angivelsen af rattets placering i typegodkenddelsesattesten. Efter Republikken Estlands opfattelse fremgår det endvidere af disse bestemmelser, at fabrikanterne skal angive, om det pågældende køretøj er beregnet til venstre- eller højrekørsel, på listen over de oplysninger, der kræves i forbindelse med køretøjets typegodkendelse.

42 — Det fremgår af denne bestemmelse, der har overskriften »Særlige bestemmelser vedrørende køretøjer«, at »[m]edlemsstaterne udsteder en EF-godkendelse for […] en type køretøj, som svarer til specifikationerne i informationsmappen, og som opfylder de tekniske krav i de relevante retsakter, der er opført i bilag IV«.

43 — Jf. s. 10, punkt 5, i det ændrede direktivforslag af 29.10.2004 (KOM(2004) 738 endelig).

44 — Min fremhævelse.

45 — I henhold til rammedirektivets artikel 18, stk. 1, første afsnit, vedrørende »typeattest« leverer fabrikanten »[i] sin egenskab af indehaver af en EF-typegodkendelsesattest for et køretøj […] en typeattest, der skal ledsage hvert færdigopbygget, delvist opbygget eller trinvis færdigopbygget køretøj, som produceres i overensstemmelse med den godkendte køretøjstype«.

46 — Bilag IX, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 385/2009 af 7.5.2009 om erstatning af bilag IX til direktiv 2007/46 (EUT L 118, s. 13), har overskriften »EF-typeattest«. Typeattesten har ifølge punkt 0 i dette bilag et dobbelt formål, idet det præciseres, at den »er en erklæring, som køretøjsfabrikanten afgiver over for køberen for at forsikre denne om, at det erhvervede køretøj på det tidspunkt, det blev fremstillet, opfyldte den gældende lovgivning i Den Europæiske Union«, og at formålet med den »også [er] at give medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for at registrere køretøjer uden først at skulle afkræve ansøgeren yderligere teknisk dokumentation«.

47 — Ifølge bilag IX erklæres det på EF-typeattestens s. 1, at »køretøjet […] kan registreres endeligt i medlemsstater med højre-/venstrekørsel ([b]) […] ([d])«. I den forbindelse skal det ifølge den forklarende note b) til dette bilag »[angives], om køretøjet er egnet til brug til enten højre- eller venstrekørsel eller til både højre- og venstrekørsel«.

48 — Bilag I til rammedirektivet indeholder en »Fuldstændig liste over oplysninger til brug for EF-typegodkendelse af køretøjer«. Punkt I i dette bilag, der har overskriften »Køretøjets almindelige specifikationer«, kræver i punkt 1.8, at det markeres, om køretøjet har »[h]øjre- eller venstrestyring«, og i punkt 1.8.1, at det markeres, om »[k]øretøjet er udstyret til højre/venstrekørsel«. De samme bestemmelser findes i del I, punkt 1, 1.8 og 1.8.1 i bilag III, »Oplysningsskema til brug ved EF-typegodkendelse af køretøjer«.

44. Jeg er imidlertid enig med Kommissionen i, at de nævnte bestemmelser kun indebærer, at det pågældende køretøj overholder de forskrifter, der gør det sikkert at køre med det i den anførte side af kørebanen (højre eller venstre), i lighed med forskrifterne om montering af lygter og anordninger til indirekte udsyn og de forskrifter om styreapparatet, der er fastsat i direktiv 70/311. EU-lovgiver har efter min opfattelse haft til hensigt at sondre mellem spørgsmålet om styreapparatets placering og spørgsmålet om, hvorvidt køretøjet er egnet til højre- eller venstrekørsel.

45. Jeg vil i den forbindelse fremhæve, at det fremgår af den forklarende note d) til bilag IX til rammedirektivet, at »[e]rklæringen [om, at køretøjet er egnet til højre- eller venstrekørsel], [ikke begrænser] medlemsstaternes ret til at kræve *tekniske tilpasninger* […], [når] der gælder en anden trafikretning«, men uden at det forklares, hvordan det udtryk, jeg har fremhævet, skal forstås.

46. Republikken Litauen, Republikken Polen og Republikken Estland mener, at denne bemærkning gør det muligt for en medlemsstat, der har højrekørsel, at kræve, at et køretøj, der er indrettet til venstrekørsel, tilpasses til højrekørsel, før det registreres, bl.a. ved at flytte styreapparatet til venstre side.

47. Det fremgår ganske rigtigt af den forklarende note, at der kan stilles krav om ændring af et køretøj, der er udstyret til venstrekørsel, for at det kan registreres i en medlemsstat, der har højrekørsel. Henset til de øvrige bestemmelser i såvel rammedirektivet som direktiv 70/311 og disse bestemmelsers effektive virkning mener jeg dog ikke, at en flytning af styreapparatet kan betragtes som en af de »tekniske tilpasninger«, der tillades i den ovenfor nævnte note.

48. Jeg mener i lighed med Kommissionen, at disse tilpasninger udelukkende kan vedrøre mindre vigtige indgreb, såsom indstilling af lygter eller montering af et ekstra førerspejl, og ikke tekniske aspekter, der medfører væsentlige ændringer af selve køretøjets konstruktion. Det er imidlertid væsentlige ændringer, der er tale om i den omtvistede lovgivning, eftersom den krævede flytning ikke blot gør det nødvendigt at flytte styreapparatet, men også at ændre hele instrumentbrættet og flytte køretøjets pedaler og de systemer, der styres med disse pedaler.

49. Jeg skal fremhæve, at denne tilgang svarer til den praksis, der gælder i mange medlemsstater, hvor det er tilladt at registrere køretøjer, hvis styreapparat er placeret i samme side som kørselsretningen, såfremt der fremlægges en gyldig EF-typeattest [49] og/eller foretages en række mindre tekniske tilpasninger i forbindelse med f.eks. nærlys, udvendige førerspejle eller andre tilsvarende ændringer [50].

50. Jeg mener således ikke, at rammedirektivet indeholder nogen bestemmelse, der gør det muligt at nægte registrering af en ny personbil, fordi styreapparatet er monteret i en bestemt side. Denne objektive og kontekstuelle fortolkning af de bestemmelser i rammedirektivet, der er omhandlet i traktatbrudssagerne, understøttes af bestemmelserne i direktiv 70/311, som er et af de særdirektiver, der er opført i bilag IV til rammedirektivet.

4. De relevante bestemmelser i direktiv 70/311

51. Republikken Litauen har anført, at direktiv 70/311 kun indeholder krav om konstruktion, montering og kontrol af styreapparatet, og at det ikke fremgår, hvilken side af køretøjet styreapparatet skal monteres i af hensyn til trafiksikkerheden.

49 — Der kræves så vidt vides en sådan attest i bl.a. Belgien, Den Tjekkiske Republik, Frankrig, Italien, Luxembourg, Malta, Østrig og Sverige.

50 — Det er ifølge de oplysninger, jeg er i besiddelse af, tilfældet i bl.a. Belgien, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrig, Cypern, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Rumænien, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.

52. Hvad nærmere angår punkt 1.8 i tillæg 1 til bilag I til direktiv 70/311 [51] har Republikken Polen gjort gældende, at der i denne bestemmelse sondres mellem, om køretøjer er beregnet til højre- eller venstrekørsel, og at EU-lovgiver affattede den ud fra antagelsen om, at førerens placering er direkte afhængig af, hvilken side der køres i.

53. Kommissionen har med rette gjort gældende, at den omstændighed, at det ifølge denne bestemmelse skal angives, hvor rattet er placeret, blot betyder, at køretøjets konstruktion og navnlig dets styreapparat overholder de tekniske forskrifter i direktiv 70/311 vedrørende kørselsretningen, og at EU-lovgiver ikke fandt det nødvendigt at etablere en formel sammenhæng, hvor styreapparatet skal placeres i venstre side, når der er højrekørsel, og vice versa.

54. Jeg tilslutter mig desuden Kommissionens bemærkning om, at artikel 2a i direktiv 70/311 er til hinder for, at medlemsstaterne nægter eller forbyder registrering af køretøjer af grunde, der *udelukkende* vedrører styreapparatets placering, såfremt disse køretøjer i øvrigt er i overensstemmelse med de forskrifter, der er anført i bilagene til dette direktiv. Når det ikke præciseres i disse forskrifter, om styreapparatet skal anbringes i venstre eller højre side eller i midten, har de nationale myndigheder således pligt til at registrere et motorkøretøj, uanset hvor styreapparatet er placeret, forudsat at dette apparat i øvrigt svarer til de nævnte forskrifter. Denne bestemmelse vil efter min opfattelse ikke have noget formål henset til opbygningen af direktiv 70/311, hvis det antages, at den ikke udelukker restriktioner, som kun er baseret på styreapparatets placering i de køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde.

55. Republikken Litauen har med henvisning til den historiske baggrund gjort gældende, at direktiv 70/311 blev vedtaget på et tidspunkt, hvor der ikke var venstrekørsel i nogen af Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater, og at fællesskabslovgiver derfor ikke kunne løse et problem, der endnu ikke var opstået.

56. Den ser bort fra, at den relevante bestemmelse, dvs. artikel 2a, som tidligere nævnt blev indsat i dette direktiv ved tiltrædelsesakten for bl.a. Irland og Det Forenede Kongerige. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til en rapport af 28. juni 1971 fra Rådets ad hoc-gruppe til undersøgelse af Kommissionens rapporter om de tekniske tilpasninger af fællesskabsbestemmelserne i forbindelse med forhandlingerne med de stater, der havde ansøgt om tiltrædelse af Fællesskaberne [52]. Selv om der er tale om en interessant rapport [53], mener jeg dog ikke, at den er relevant, da gruppen ikke indtog noget standpunkt på området. Indholdet af den nævnte tiltrædelsesakt er efter min opfattelse langt vigtigere, for så vidt som den ændrede direktiverne vedrørende de tekniske krav til motorkøretøjer. Det fremgår således klart af denne akt, at der blev vedtaget særlige bestemmelser om førerspejles placering [54] med det formål at placere dem efter, om der var højre- eller venstrekørsel i den enkelte medlemsstat, hvorimod lovgiver afholdt sig fra at fastsætte tilsvarende bestemmelser om styreapparaters placering, selv om direktiv 70/311 også var genstand for en række ændringsbestemmelser [55].

57. Ordlyden af direktiv 70/311 og dets tilblivelse taler således deres tydelige sprog. En teleologisk fortolkning af bestemmelserne i de to direktiver, der er omhandlet i traktatbrudssagerne, støtter desuden den anskuelse, som Domstolen efter min opfattelse bør anlægge.

51 — Dette tillæg indeholder en model for et »[o]plysningsskema […] i henhold til bilag I til [direktiv 70/156] vedrørende EF-typegodkendelse af et køretøj for så vidt angår styreapparatet«. Punkt 1 i dette skema, der har overskriften »Køretøjets almindelige specifikationer«, indeholder et punkt 1.8 med følgende ordlyd: »Højrestyring/venstrestyring«.

52 — Rådet for De Europæiske Fællesskabers notat I/117/71 af 28.6.1971.

53 — Kommissionen har gjort gældende, at gruppen i punkt 3 i denne rapport angav, at spørgsmålet om, hvorvidt styreapparatet skulle placeres i køretøjets højre eller venstre side, var et problem af økonomisk karakter og ikke en teknisk forskrift.

54 — Disse ændringer er indeholdt i Rådets direktiv 71/127/EØF af 1.3.1971 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om førerspejle til motordrevne køretøjer (EFT 1971 I, s. 122).

55 — Jf. de direktiver, der er nævnt i punkt 2-10 og navnlig i punkt 7 og 10 i afsnit X med overskriften »Tekniske handelshindringer« i bilag I til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne (EFT Særudgave 27.3.1972, s. 114 ff.).

5. Formålene med rammedirektivet og direktiv 70/311

58. Med hensyn til den teleologiske fortolkning af rammedirektivets artikel 4, stk. 3, og artikel 2a i direktiv 70/311 har Republikken Polen anført, at den omhandlede lovgivning er fuldt berettiget, eftersom hovedformålet med disse direktiver er at sikre en høj grad af trafiksikkerhed. Dette bekræftes i tredje betragtning [56] til rammedirektivet og punkt 4.1.1 i bilag I til direktiv 70/311 [57].

59. Kommissionen har ikke bestridt, at de tekniske forskrifter i direktiverne om typegodkendelse har til formål at sikre en høj grad af trafiksikkerhed. Den har dog gjort gældende – hvilket jeg er enig i – at den fuldstændige harmonisering af typegodkendelsesprocedurerne for køretøjer, der blev gennemført i rammedirektivet og direktiv 70/311, havde til formål at sikre det indre markeds oprettelse og funktion, og at EU-lovgiver anså de fuldt harmoniserede tekniske forskrifter heri for at være tilstrækkelige til at garantere trafiksikkerheden. Dette fremgår af de ovenfor nævnte årsager [58] til vedtagelsen af rammedirektivets artikel 4, stk. 3.

60. Kommissionen erkender også, at føreren har begrænset udsyn ved krydsning af ensporede veje med trafik i begge retninger, når rattet sidder i køretøjets højre side, og der er højrekørsel. Det følger imidlertid af artikel 2a i direktiv 70/311 og artikel 4, stk. 3, i rammedirektivet, at EU-lovgiver ikke anså disse vanskeligheder for at være så alvorlige, at de berettigede en lovgivning som den omhandlede. Det var derimod tilfældet, da der blev fastsat udtrykkelige regler om førerspejles placering i forbindelse med Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse.

61. Republikken Litauen er forundret over, at Kommissionen har godtaget visse ændringer, bl.a. vedrørende lygter, men ikke ændringer, der omhandler styreapparatet.

62. Efter min opfattelse skyldes dette imidlertid, at mindre tekniske tilpasninger tolereres og også er tilladt i henhold til den forklarende note d) til bilag IX til rammedirektivet, hvilket ikke gælder for ændringer af strukturelle dele, der har betydning for køretøjets konstruktion eller funktion, når køretøjet opfylder alle de betingelser, der gælder for tildeling af EF-typegodkendelse.

63. Jeg vil på dette grundlag foreslå Domstolen at fastslå, dels at rammedirektivet og direktiv 70/311 finder anvendelse på den omtvistede lovgivning hvad angår nye personbiler, dels at Republikken Litauen og Republikken Polen som følge heraf har gjort sig skyldige i et traktatbrud.

64. Såfremt Domstolen fastslår, at disse direktiver ikke finder anvendelse, således som Republikken Litauen har gjort gældende, må det under alle omstændigheder fastslås, at det for så vidt angår alle de køretøjer, der er omfattet af de foreliggende traktatbrudssager [59], påhviler medlemsstaterne at opfylde de forpligtelser, der følger af EUF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, under udøvelsen af deres logivningsbeføjelser [60].

56 — Tredje betragtnings ordlyd er anført i fodnote 30 i dette forslag til afgørelse.

57 — Punkt 4 i dette bilag indeholder »forskrifter vedrørende konstruktionen«, og det fremgår af punkt 4.1.1, at »[s]tyreapparatet skal muliggøre sikker og let styring af køretøjet ved hastigheder indtil dets konstruktivt bestemte maksimalhastighed«.

58 — Punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

59 — I det konkrete tilfælde personbiler, hvor styreapparatet er anbragt i højre side, uanset om disse biler er nye eller tidligere har været registreret i en anden medlemsstat.

60 — Jf. bl.a. dom af 18.11.2010, sag C-142/09, Lahousse og Lavichy, Sml. I, s. 11685, præmis 43.

C – *Klagepunktet om personbiler, der allerede er registreret i en anden medlemsstat*

1. Parternes holdninger

65. Kommissionen bebrejder Republikken Litauen og Republikken Polen for at have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler alle medlemsstater i henhold til de primærretlige bestemmelser om frie varebevægelser, idet de har indført begrænsninger for registrering på deres område af personbiler, hvis styreapparat er placeret i højre side. Den mener, at disse restriktioner udgør en uforholdsmæssig hindring for retten til at importere sådanne køretøjer fra andre EU-medlemsstater, hvor de tidligere har været registreret.

66. Republikken Polen har hertil anført, at de omhandlede nationale foranstaltninger ikke kan betragtes som en restriktion, der er forbudt i henhold til artikel 34 TEUF. Republikken Litauen har dog erkendt, at de gældende bestemmelser og den praksis, der følges i Litauen, udgør en begrænsning af de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 34 TEUF. De to lande er enige om, at en sådan restriktion under alle omstændigheder er begrundet i hensynet til trafiksikkerheden og til beskyttelse af menneskers liv og sundhed. Kommissionen bestrider ikke, at disse formål er af almen interesse, men mener ikke, at de foranstaltninger, som de to sagsøgte medlemsstater har truffet, reelt er nødvendige for og egnede til at tilgodese disse hensyn.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en restriktion for de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 34 TEUF

67. Når EU-retten ikke har harmoniseret de nationale lovgivninger vedrørende registrering i en medlemsstat af køretøjer, der er indført hertil efter tidligere at have været registreret i en anden medlemsstat, skal de omhandlede nationale foranstaltninger efterprøves i forhold til EUF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser. Det fremgår herved af rammedirektivets artikel 1, stk. 1, at det kun harmoniserer »de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle *nye* køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde« [61].

68. Jeg vil straks gøre det klart, at forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i artikel 34 TEUF finder anvendelse på nationale bestemmelser som dem, der er omhandlet i de foreliggende sager.

69. Det er således fast retspraksis, at en medlemsstats bestemmelser, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Unionen, må betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som sådanne restriktioner [62].

70. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen dog med rette gjort gældende, at den litauiske og polske lovgivning bevirker, at varer fra andre medlemsstater, dvs. køretøjer, hvis styreapparat er anbragt i højre side, og som tidligere har været registreret uden for landets grænser, behandles mindre gunstigt, for så vidt som indehaverne af disse køretøjer kan afskrækkes fra at importere dem med henblik på at registrere dem i Litauen eller Polen som følge af forpligtelsen til at flytte dette apparat til venstre side, hvilket kræver en større ombygning [63].

71. Republikken Litauen har ikke bestridt dette aspekt af det traktatbrudssøgsmål, der er rettet mod denne, og det har Republikken Estland heller ikke gjort i sit interventionsindlæg i denne sag.

61 — Min fremhævelse.

62 — Jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

63 — Kommissionen har gjort gældende, at det kræver, at næsten hele styreapparatet og bremsesystemet og hele instrumentbrættet udskiftes.

72. Republikken Polen har derimod anført, at dens lovgivning ikke er til hinder for de frie varebevægelser. For det første er registreringen blot en administrativ formalitet og ikke en betingelse for at erhverve det pågældende køretøj, og for det andet gælder den omtvistede forpligtelse for alle køretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side, uanset hvor de stammer fra, og det skal præciseres, at der også fremstilles og sælges sådanne køretøjer i Polen [64].

73. Domstolen har dog flere gange fastslået, at uanset om de pågældende foranstaltninger – som i de foreliggende sager – anvendes uden forskel og altså ikke kun finder anvendelse på varer med oprindelse i andre medlemsstater, er det ikke til hinder for, at det omtvistede forbud anses for at have tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 34 TEUF, når en vare, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat, ikke må indføres, medmindre den opfylder de restriktive betingelser, der gælder på markedet i den sagsøgte medlemsstat [65].

74. Jeg mener dog, at den lovgivning, der er genstand for de foreliggende traktatbrudssager, kan medføre, at køretøjer, der importeres fra andre medlemsstater efter at have været registreret dér, stilles ringere, selv om de er omfattet af den frie bevægelighed for varer. Eventuelle købere, som er bosat i Litauen eller Polen, og som er klar over, at det vil være dyrt for dem at ombygge et køretøj med rattet i højre side, vil i praksis miste den interesse, som de måtte have i at erhverve sådanne køretøjer i en anden medlemsstat, hvor de sælges i stort omfang [66].

75. Det skal herved fremhæves, at bestemmelserne om frie varebevægelser finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne og på varer hidrørende fra tredjelande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne [67]. Ifølge fast retspraksis [68] får et produkt karakter af indenlandsk produkt, når det er blevet importeret og bragt i omsætning, hvilket betyder, at importerede brugte motorkøretøjer og brugte motorkøretøjer, der købes på det indenlandske marked, udgør lignende eller konkurrerende produkter.

76. Republikken Litauen og Republikken Polen behandler således køretøjer med højrestyring, der hidrører fra andre medlemsstater, mindre gunstigt i forbindelse med registrering end brugte køretøjer, som befinder sig på deres område, og som i de fleste tilfælde er indrettet til venstrekørsel.

77. Det følger efter min opfattelse af det ovenfor anførte, at en lovgivning som den omhandlede indebærer en hindring for de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 34 TEUF.

3. Spørgsmålet om, hvorvidt restriktionen er begrundet i medfør af artikel 36 TEUF

78. Republikken Litauen og Republikken Polen har taget til genmæle over for de påstande, der er fremført mod dem, og gjort gældende, at selv om Domstolen fastslår, at der foreligger en hindring, bør de ikke domfældes, eftersom de omtvistede foranstaltninger har til formål at garantere såvel trafiksikkerheden som menneskers liv og sundhed. Kommissionen mener derimod ikke, at de pågældende hindringer kan begrundes på denne måde.

64 — På en af General Motors' fabrikker.

65 — Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649, præmis 14, af 6.10.2011, sag C-443/10, Bonnarde, Sml. I, s. 9327, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.10.2012, sag C-385/10, Elenca, EU:C:2012:634, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis.

66 — Jf. analogt dom af 10.4.2008, sag C-265/06, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 2245, præmis 33, og af 24.4.2008, sag C-286/07, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 32 og 34, samt Bonnarde-dommen, præmis 30.

67 — I henhold til artikel 28, stk. 2, TEUF.

68 — Jf. bl.a. dom af 11.12.1990, sag C-47/88, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 4509, præmis 17.

a) Formaliteten med hensyn til den påberåbte begrundelse

79. Det fremgår udtrykkeligt af artikel 36 TEUF, at formålet om »beskyttelse af menneskers […] liv og sundhed« er et af de hensyn, som kan begrunde hindringer for de frie varebevægelser, der udgør kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Som Domstolen allerede har fastslået, står dette formål endda øverst blandt de interesser, der er beskyttet ved denne undtagelsesbestemmelse [69]. Ifølge fast retspraksis tilkommer det også medlemsstaterne, når der ikke foreligger harmoniseringsbestemmelser, som er egnede til at sikre menneskers sundhed og liv, at bestemme det niveau for den beskyttelse, som de ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås, men de skal udøve denne skønsbeføjelse inden for de i traktaten fastlagte grænser [70].

80. Domstolen har i øvrigt udtalt, at trafiksikkerheden udgør et tvingende alment hensyn, som ganske vist ikke er nævnt i artikel 36 TEUF, men som også kan begrunde restriktioner for de frie varebevægelser i Fællesskabet, når der ikke findes udtømmende fælles regler på det pågældende område [71]. Selv om Republikken Litauen og Republikken Polen har ret i, at medlemsstaterne kan bestemme, på hvilket niveau de vil varetage trafiksikkerheden på deres område, når der ikke foreligger regler om fuldstændig harmonisering på EU-plan, skal de imidlertid tage hensyn til de krav, der er knyttet til de frie varebevægelser, hvilket Domstolen gentagne gange har pointeret [72].

81. Kommissionen har i det foreliggende tilfælde ikke bestridt, at de risici, som Republikken Litauen og Republikken Polen angiveligt ønsker at imødegå, er af alvorlig karakter, eftersom den har medgivet, at de formål, som de har anført, i sig selv kan være legitime. Den har dog med rette gjort gældende, at dette ikke er tilstrækkeligt til at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten.

82. Domstolen har således fastslået, at nationale bestemmelser kan fravige fra det grundlæggende princip om frie varebevægelser, når det sker for at beskytte menneskers liv og sundhed eller trafiksikkerheden, men at det forudsætter, at de foranstaltninger, der træffes, både er egnede til at tilgodese de påberåbte legitime interesser og ikke krænker dette princip ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål [73]. Det skal derfor efterprøves, om de foranstaltninger, der er genstand for de foreliggende sager, opfylder disse betingelser.

b) Forholdsmæssigheden af de anvendte midler

83. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det i henhold til proportionalitetsprincippet påhviler de sagsøgte medlemsstater at godtgøre for det første, at den omtvistede lovgivning er egnet til at virkeliggøre de formål, der forfølges, og for det andet, at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde disse formål [74].

84. Den første af disse betingelser rejser spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, som Republikken Litauen og Republikken Polen har truffet – at gøre registreringen af køretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side, betinget af, at dette apparat flyttes til køretøjets venstre side – faktisk vil kunne garantere trafiksikkerheden og beskytte menneskers sundhed og liv.

69 — Jf. bl.a. dom af 5.6.2007, sag C-170/04, Rosengren m.fl., Sml. I. s. 4071, præmis 39.

70 — Dom af 11.9.2008, sag C-141/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6935, præmis 51, og af 1.3.2012, sag C-484/10, Ascafor og Asidac, EU:C:2012:113, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis, samt Elenca-dommen, præmis 28.

71 — Dom af 5.10.1994, sag C-55/93, van Schaik, Sml. I, s. 4837, præmis 19, og af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 519, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

72 — Jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis.

73 — Dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, præmis 51, og dommen i sagen Ascafor og Asidac, præmis 58.

74 — Jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, dommen i sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis, samt dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 54 og 60 og den deri nævnte retspraksis.

85. Selv om Kommissionen oprindeligt virkede i tvivl, har den ikke efterfølgende bestridt, at de farer, som de sagsøgte medlemsstater hævder at ville imødegå ved at stille særlige krav til sådanne køretøjer, er reelle. Det kan efter min opfattelse ikke nægtes, at det er vanskeligere og måske også farligere at køre med disse køretøjer i lande, hvor der er højrekørsel, fordi føreren har et mindre synsfelt, end hvis han sad i køretøjets venstre side og dermed var tættere på vejens midterlinje. Det giver især problemer i forbindelse med overhalinger og navnlig på ensporede veje med trafik i begge retninger, hvilket Republikken Litauen og Republikken Polen har gjort gældende [75] og Kommissionen synes at være enig i, selv om den har fremhævet, at styreapparatets placering ikke er den eneste risikofaktor for ulykker [76].

86. Jeg er ikke enig med Kommissionen i, at det virker paradoksalt og inkonsekvent, at Republikken Litauen og Republikken Polen er mere tolerante over for køretøjer af denne type, der benyttes midlertidigt i disse lande [77]. Denne tolerance kommer direkte til udtryk i den litauiske lov om trafiksikkerhed [78]. For Republikken Polens vedkommende fremgår det af svarskriftet, at den omtvistede lovgivning ikke omfatter turister [79].

87. Det skal herved påpeges, at de pågældende undtagelser er baseret på internationale aftaler. Det fremgår således af artikel 39, stk. 1, sammenholdt med punkt 1 i bilag 5 til konventionen om vejtrafik, undertegnet i Wien den 8. november 1968 [80], at alle motorkøretøjer i international trafik skal overholde bestemmelserne i denne konvention og de tekniske forskrifter, der gælder i det land, hvor de er registreret ved første ibrugtagning. Punkt 8 i bilag I til denne konvention [81] bestemmer imidlertid, at »de kontraherende parter kan forbyde international kørsel på deres område med alle motorkøretøjer med asymmetrisk nærlys, når lygternes indstilling ikke er tilpasset den kørselsretning, der anvendes på deres område«. Ifølge bestemmelserne i denne konvention, som Republikken Litauen og Republikken Polen er bundet af [82], har de således pligt til at tillade kørsel på deres område med udenlandsk registrerede motorkøretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side, selv om de kan kræve en midlertidig tilpasning af lygterne, f.eks. ved påsætning af sort korrektionstape.

88. Jeg må under alle omstændigheder indrømme, at betingelsen om, at styreapparatet i køretøjer, der er indrettet til venstrekørsel, skal flyttes, for at de kan registreres, er en radikal foranstaltning, der er egnet til at sikre en effektiv beskyttelse af alle, der benytter vejene i medlemsstater, der ligesom Litauen og Polen har højrekørsel, eftersom denne foranstaltning fjerner de risici, der er forbundet med at køre under sådanne forhold.

89. Jeg finder imidlertid den hindring for de frie varebevægelser, som dette krav er årsag til, uforholdsmæssig, eftersom man kunne have truffet generelle foranstaltninger, som var mindre vidtgående, for at nå de samme mål.

75 — Republikken Litauen og Republikken Polen har henvist til en række specialiserede undersøgelser, som har vist, at risikoen for, at der opstår ulykker, øges markant, når rattet ikke er placeret i den side, der vender ud mod midterlinjen, fordi føreren mister en stor del af det udsyn, der er nødvendigt for at foretage en overhaling, både fremad, hvor han har brug for at se de køretøjer, der nærmer sig fra den modsatte retning, og bagud, hvor han skal orientere sig i den blinde vinkel i forhold til bagvedkørende trafikanter.

76 — Kommissionen har med rette påpeget, at den manglende trafiksikkerhed skyldes en kombination af flere faktorer, heriblandt vejenes tilstand, kørselsadfærden og køretøjets generelle tekniske tilstand.

77 — Kommissionen har gjort gældende, at personer (f.eks. turister), der lejlighedsvis kører i en personbil, hvor styreapparatet sidder i højre side, og som ikke er vant til højrekørsel, udgør en større trussel mod trafiksikkerheden end personer, der normalt kører højrekørsel i en sådan bil.

78 — Jf. punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

79 — Ifølge Kommissionens stævning kan den polske infrastrukturminister også indrømme undtagelser fra de nationale krav, men ikke for de personbiler, der er genstand for traktatbrudssagen. Disse undtagelser er forbeholdt specialkøretøjer, hvor rattet er nødt til at være placeret i højre side, for at de kan udføre de funktioner, de er beregnet til, på korrekt vis (f.eks. fejemaskiner), samt køretøjer, der benyttes af medlemmer af det diplomatiske korps.

80 — Jf. *United Nations Treaty Collection,* bind 1042, s. 17, samt http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20XI/XI-B-19.en.pdf, som viser den konsoliderede udgave med de ændringer, der trådte i kraft hhv. den 3.9.1993 og den 28.3.2006.

81 — Bilag vedrørende »undtagelser fra forpligtelsen til at tillade international trafik med motorkøretøjer og påhængskøretøjer«.

82 — Republikken Litauen tiltrådte denne konvention den 20.11.1991, og Republikken Polen undertegnede konventionen den 8.11.1968 og ratificerede den den 23.8.1984.

90. Kommissionen har i denne forbindelse med rette påpeget, at de omhandlede foranstaltninger finder automatisk og generel anvendelse, uden at der tages hensyn til, om det pågældende køretøj allerede er godkendt og registreret i en medlemsstat, der har venstrekørsel, eller i en medlemsstat, der har højrekørsel [83]. Den omtvistede lovgivning opstiller rent faktisk bindende forpligtelser uden at tage hensyn til, at der for at garantere trafiksikkerheden kan være truffet foranstaltninger i den medlemsstat, hvor køretøjet allerede er registreret, som er lige så effektive som dem, der foreskrives i importmedlemsstaten, navnlig når kørselsretningen er den samme i den førstnævnte medlemsstat som i Litauen og Polen.

91. Kommissionen har desuden gjort gældende, at der findes foranstaltninger, som er mindre indgribende end dem, Republikken Litauen og Republikken Polen har truffet, men som alligevel kan gøre det mere sikkert at benytte højrestyrede køretøjer i trafikken, når der er højrekørsel.

92. Kommissionen har foreslået en række alternative løsninger, bl.a. at det ved lov helt forbydes at foretage overhalinger med denne type køretøjer på ensporede veje, hvor der er trafik i begge retninger, men dette forslag forekommer umiddelbart både virkningsløst og farligt [84]. Kommissionen har også foreslået, at der stilles krav om, at disse køretøjer forsynes med anordninger, der korrigerer førerens synsfelt, for at gøre det lettere at foretage overhalinger [85]. Selv om Republikken Litauen og Republikken Polen ikke finder den alternative tilgang relevant, skal det dog påpeges, at det er denne type foranstaltninger, de fleste medlemsstater har valgt.

93. Ifølge de oplysninger om gældende ret, som jeg er i besiddelse af, er reglerne i de to medlemsstater, der er genstand for de foreliggende traktatbrudssager, ret usædvanlige. Det er kun forbudt at registrere personbiler, hvor styreapparatet er placeret i samme side som kørselsretningen, uanset om der er tale om nye køretøjer eller køretøjer, der allerede er registreret i en anden medlemsstat, i Letland [86], Slovakiet [87] og i mindre grad Estland [88].

94. I de øvrige medlemsstater indeholder lovgivningen enten ikke noget forbud eller nogen begrænsning vedrørende registrering af sådanne køretøjer [89], eller også er disse køretøjer udtrykkeligt tilladt eller tilladt med en henvisning til kravene i EU-retten [90].

95. De nærmere regler for denne type registrering, der findes i alle disse medlemsstater, omfatter så vidt vides kun betingelser eller tilpasninger, navnlig af teknisk karakter, der især eller udelukkende vedrører lygter med det formål ikke at blænde andre trafikanter og at gøre det lettere at se fodgængere i vejkanten, eller førerspejle med det formål at gøre førerens synsfelt større [91].

83 — Jf. analogt vedrørende krav fastsat af en medlemsstat for køretøjer, der tidligere har været registreret i andre medlemsstater, dom af 15.3.2007, sag C-54/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 2473, præmis 42, og dommen i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 44 ff.

84 — Republikken Polen har anført, at et sådant forbud kan være farligt, fordi de pågældende køretøjer skal have mulighed for at overhale i visse krisesituationer, eller når langsomme køretøjer, f.eks. landbrugsmaskiner, sinker trafikken og skaber lange trafikkøer.

85 — F.eks. vidvinkelspejle, kameraer, monitorer eller andre systemer, der kan forbedre det indirekte udsyn.

86 — Jf. § 10, stk. 8, litra 1), i Ceļu satiksmes likums (færdselsloven) af 1.10.1997 samt Transportlīdzekļu reģistrācijas noteikumi (regeringens bekendtgørelse nr. 1080 om registrering af køretøjer) af 30.11.2010.

87 — Jf. § 16c, stk. 2, og § 17 i Zákon č. 725/2004 Z. z., o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lov nr. 725/2004 om betingelser for anvendelse af køretøjer i vejtrafikken).

88 — Jf. § 63, stk. 3 og 6, § 73, stk. 11, § 80, stk. 3, og § 83, stk. 5, i liiklusseadus (færdselsloven) af 17.6.2010 samt punkt 301 i bilag 1 og 2 til mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele (bekendtgørelse nr. 42 om tekniske krav vedrørende køretøjer og campingvogne og krav vedrørende udstyr) af 13.6.2011.

89 — I Bulgarien, Tyskland, Irland, Grækenland, Kroatien, Italien, Malta, Østrig og Slovenien reguleres dette spørgsmål ikke udtrykkeligt i de bestemmelser i den nationale lovgivning, der vedrører færdsel og trafiksikkerhed eller motorkøretøjer.

90 — Den tjekkiske transportminister udsendte i maj 2008 en meddelelse, hvoraf det fremgik, at man ville fravige princippet om, at styreapparatet skulle placeres i venstre side, for at overholde de krav, der følger af de frie varebevægelser. Endvidere har Finland den 1.1.2003, hvor lov nr. 1090/2002 om køretøjer trådte i kraft, ophævet reglen om, at styreapparatet kun i visse specifikke tilfælde (f.eks. postbiler) må være placeret i højre side, men at køretøjet skal være i overensstemmelse med de tekniske krav, der følger af direktiverne på området.

91 — Det er bl.a. tilfældet i Belgien, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Spanien, Frankrig, Cypern, Luxembourg, Nederlandene, Rumænien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

96. Den mere moderate tilgang, som de fleste medlemsstater har valgt, viser tydeligt, at det på det område, der er omhandlet i de to sager, er muligt at beskytte trafiksikkerheden i tilstrækkelig grad med mindre restriktive midler end betingelsen om, at et køretøj, hvis styreapparat er monteret i højre side, kun kan registreres, hvis dette apparat flyttes til venstre side. For europæiske borgere, der har til hensigt at importere et sådant køretøj til Litauen eller Polen, er det naturligvis mindre besværligt og mindre dyrt kun at ændre indstillingen af lygterne eller anskaffe et ekstra førerspejl, selv om Republikken Litauen – uden at dokumentere det nærmere – har påpeget, at det ikke koster så meget at flytte styreapparatet, som Kommissionen påstår.

97. Som Republikken Polen har gjort gældende, skal der ved vurderingen af, om proportionalitetsprincippet er overholdt på trafiksikkerhedsområdet, tages hensyn til den omstændighed, at hver medlemsstat kan fastsætte det niveau af trafiksikkerhed, som den ønsker at varetage, og bestemme, hvordan dette niveau skal nås. Da dette niveau kan variere mellem medlemsstaterne, skal medlemsstaterne indrømmes en skønsmargen, hvilket betyder, at den omstændighed, at en anden medlemsstat fastsætter mindre strenge bestemmelser end dem, der anvendes i den sagsøgte medlemsstat, ikke nødvendigvis betyder, at de sidstnævnte bestemmelser er uforholdsmæssige og derfor uforenelige med reglerne om fri bevægelighed for varer [92].

98. Set i lyset af Domstolens praksis [93] mener jeg dog alligevel, at de ovenfor nævnte oplysninger om sammenlignende ret i det foreliggende tilfælde kraftigt indikerer, at den lovgivning, der er omhandlet i traktatbrudssagerne, er for vidtgående, eftersom det fremgår af disse oplysninger, at langt de fleste EU-medlemsstater har anvendt andre mindre restriktive midler, uden at det har voldt særlige vanskeligheder.

99. Efter min opfattelse kunne de to sagsøgte medlemsstater også have truffet alternative foranstaltninger, der greb mindre ind i de frie varebevægelser, eftersom de, selv om bevisbyrden påhviler dem [94], ikke har godtgjort, at de risici, der kan være forbundet med de pågældende køretøjer på deres område, adskiller sig væsentligt fra dem, der gør sig gældende på de øvrige medlemsstaters område.

100. De statistikker, som de to sagsøgte medlemsstater har fremlagt, har ingen beviskraft. De kan afspejle andre forhold, som har betydning for den manglende trafiksikkerhed [95], og gør det derfor ikke muligt at fastslå, at antallet af ulykker, der forårsages af køretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side, i disse lande, er langt højere end det tilsvarende antal ulykker i medlemsstater, hvor lovgivningen er mindre streng [96].

92 — Dommen i sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis.

93 — Jf. analogt dom af 28.1.2010, sag C-333/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 757, præmis 105, og af 9.12.2010, sag C-421/09, Humanplasma, Sml. I, s. 12869, præmis 41, hvori Domstolen med hensyn til folkesundheden bemærkede, at en sammenligning af indholdet af lovgivningen i flere andre medlemsstater eller i alle eller næsten alle de andre medlemsstater er en omstændighed, der kan være relevant ved bedømmelsen af den objektive begrundelse, der er blevet fremført med hensyn til en medlemsstats retsforskrifter, og særlig med hensyn til vurderingen af, om disse er forholdsmæssige.

94 — Jf. ud over den retspraksis vedrørende proportionalitetsprincippet, der er nævnt i fodnote 74 i dette forslag til afgørelse, den mere generelle retspraksis vedrørende bevisbyrdens fordeling i traktatbrudssøgsmål og navnlig dom af 10.9.2009, sag C-416/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 7883, præmis 32 og 33, og af 18.10.2012, sag C-301/10, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, EU:C:2012:633, præmis 70-72 og den deri nævnte retspraksis.

95 — Kommissionen har fremhævet, at det større antal ulykker i Litauen og Polen end i de øvrige medlemsstater kan skyldes mange forhold, f.eks. at vejene er i dårlig stand, eller at der er flere spirituspåvirkede trafikanter i disse lande.

96 — De statistikker, Republikken Polen har fremlagt, angiver antallet af ulykker på det nationale område og antallet af brugte køretøjer, der er indført fra andre medlemsstater. Hvad angår trafiksikkerheden sondres der dog ikke klart mellem køretøjer, hvor styreapparatet er placeret i højre side, og køretøjer, hvor det er placeret i venstre side. Republikken Litauen har gjort gældende, at antallet af trafikdræbte i Litauen og Polen ifølge data fra Eurostat er 2 til tre gange højere end i de øvrige medlemsstater, hvilket dog ikke er ensbetydende med, at højrestyrede køretøjer er årsag til væsentligt flere dødsulykker i de to medlemsstater.

101. Den manglende bevisførelse gør det også vanskeligt at godtage Republikken Polens argument om, at den oplever en så voldsom tilstrømning af disse køretøjer, at det har givet anledning til en betydeligt større fare på dens område og gjort det nødvendigt at fastsætte strengere krav med langt mere bekostelige og dermed afskrækkende virkninger end i de fleste andre medlemsstater.

102. Domstolen har tidligere accepteret, at der tages hensyn til visse særlige forhold i den berørte medlemsstat [97] ved vurderingen af, om den pågældende restriktion er forholdsmæssig. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ikke godtgjort, at den omtvistede lovgivning blev vedtaget på grund af et særligt forhold, der gør sig gældende i de to sagsøgte medlemsstater, nemlig at det er fordelagtigt for de mange borgere, der er immigreret til Irland og Det Forenede Kongerige, at importere personbiler fra disse medlemsstater, når de vender endeligt tilbage til deres hjemland.

103. Det fremgår således, at de midler, som Republikken Litauen og Republikken Polen har anvendt ved at betinge registreringen af sådanne køretøjer af, at styreapparatet flyttes, ikke står i et rimeligt forhold til de påberåbte formål om at beskytte trafiksikkerheden og menneskers sundhed og liv.

104. Under hensyn til disse omstændigheder og især de omhandlede nationale foranstaltningers manglende overensstemmelse med det proportionalitetskrav, der er fastsat i EU-retten, mener jeg, at de to medlemsstater har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 34 TEUF og 36 TEUF, og at disse foranstaltninger ikke kan opretholdes.

D – *Sagsomkostninger*

105. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at henholdsvis Republikken Litauen og Republikken Polen tilpligtes at betale omkostningerne i de to sager, må disse påstande tages til følge, hvis der gives Kommissionen medhold i traktatbrudssagerne, og de nævnte medlemsstater taber sagerne, således som jeg foreslår.

106. Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater, der har anmodet om tilladelse til at intervenere i de foreliggende sager, deres egne omkostninger.

IV – Forslag til afgørelse

107. På baggrund af det anførte foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Republikken Polen har i sag C-639/11 og Republikken Litauen har i sag C-61/12 tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 2a i Rådets direktiv 70/311/EØF af 8. juni 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om styreapparater for motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil, senest ændret ved Kommissionens direktiv 1999/7/EF af 26. januar 1999, artikel 4, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»rammedirektiv«) samt artikel 34 TEUF og 36 TEUF, idet de har opretholdt nationale bestemmelser, hvorefter registrering på det nationale område af personbiler, hvis styreapparat er placeret i højre side, er betinget af, at styreapparatet i disse biler flyttes til venstre side, uanset om der er tale om nye biler eller biler, der tidligere har været registreret i andre medlemsstater.

97 — På folkesundhedsområdet kan der f.eks. være tale om den nationale befolknings spisevaner, jf. dom af 5.2.1981, sag 53/80, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen, Sml. s. 409, præmis 13 og 14.

2) Republikken Polen betaler omkostningerne i sag C-639/11, og Republikken Litauen betaler omkostningerne i sag C-61/12.

3) Republikken Litauen bærer de omkostninger, den har afholdt i forbindelse med sin intervention i sag C-639/11, og Republikken Estland og Republikken Polen bærer de omkostninger, de har afholdt i forbindelse med deres intervention i sag C-61/12.«