Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIILO JÄÄSKINEN
vom 7. November 2013 [1]

Rechtssache C-639/11

Europäische Kommission
gegen
Republik Polen
Rechtssache C-61/12
Europäische Kommission
gegen

Republik Litauen

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Art. 2a der Richtlinie 70/311/EWG — Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG — Art. 34 AEUV und 36 AEUV — Freier Warenverkehr — Beschränkungen — Maßnahmen gleicher Wirkung — Regelung eines Mitgliedstaats, in dem Rechtsverkehr herrscht, wonach die Zulassung von Personenkraftwagen, die für den Linksverkehr ausgestattet und neu sind oder bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden, verboten ist — Zulässigkeit der Anforderung, dass sich die Lenkanlage auf der linken Seite des Fahrzeugs befinden muss“

I – Einleitung

1. Sowohl in Polen als auch in Litauen ist die Zulassung von Kraftfahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, unabhängig davon, ob diese Fahrzeuge neu sind oder zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden, verboten und/oder an die Voraussetzung geknüpft, dass die Lenkanlage auf die linke Seite des Fahrzeugs versetzt wird.

2. Der Gerichtshof ist vorliegend mit zwei Vertragsverletzungsklagen befasst, mit denen die Europäische Kommission die Feststellung begehrt, dass die Republik Polen und die Republik Litauen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2a der Richtlinie 70/311/EWG über die Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen [2] und Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen [3] hinsichtlich neuer Personenkraftwagen und aus Art. 34 AEUV hinsichtlich von Personenkraftwagen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden, verstoßen haben, dass sie solche Bestimmungen angewandt haben.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 8. Juni 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern (ABl. L 133, S. 10) in der zuletzt durch die Richtlinie 1999/7/EG der Kommission vom 26. Januar 1999 (ABl. L 40, S. 36) geänderten Fassung.

3 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 263, S. 1, im Folgenden: Rahmenrichtlinie). Mit ihr wurde die Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl. L 42, S. 1) aufgehoben und ersetzt.

3. Die Beklagten weisen die gegen sie erhobenen Vorwürfe energisch zurück. Die Republik Polen macht geltend, die streitigen nationalen Maßnahmen seien mit der Rahmenrichtlinie und der Richtlinie 70/311 vereinbar, während sie nach Ansicht der Republik Litauen schon nicht in den sachlichen Geltungsbereich dieser Richtlinien fallen. Nur die Republik Polen ist der Auffassung, dass solche Maßnahmen keine nach Art. 34 AEUV verbotene Behinderung des freien Warenverkehrs darstellen. Beide vertreten die Ansicht, dass diese Maßnahmen jedenfalls nach Art. 36 AEUV zu erlauben seien, da sie durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses an der Sicherheit des Straßenverkehrs gerechtfertigt seien. Die Kommission bestreitet nicht, dass dieses Ziel eine solche Behinderung rechtfertigen kann, doch seien die in Rede stehenden Regelungen weder zur Erreichung dieses Zieles geeignet noch stünden sie dazu in einem angemessenen Verhältnis.

4. Obwohl die beiden vorliegenden Rechtssachen nicht formell verbunden worden sind, rechtfertigen die Gemeinsamkeiten der von der Kommission vorgetragenen Rügen die Abgabe gemeinsamer Schlussanträge.

II – Gerügte Verletzungen, in Rede stehende Regelungen, Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

5. Den Akten zur Rechtssache C-639/11 ist zu entnehmen, dass in Polen die Zulassung von Neufahrzeugen nach Art. 72 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes vom 20. Juni 1997[4] u. a. auf der Grundlage eines Auszugs aus dem Typgenehmigungsbogen des Fahrzeugs oder der Kopie einer Entscheidung über die Befreiung von einer Typgenehmigung[5] und die Zulassung von Fahrzeugen, die schon einmal im Ausland zugelassen wurden, gemäß Art. 81 Abs. 5 dieses Gesetzes nach einer technischen Prüfung erfolgt.

6. Diese technische Prüfung dient der Feststellung, ob ein Fahrzeug u. a. den Anforderungen des polnischen Straßenverkehrsgesetzes und der Verordnung des Infrastrukturministers vom 31. Dezember 2002 über die technischen Voraussetzungen für Fahrzeuge und den Umfang ihrer notwendigen Ausstattung[6] entspricht. Nach § 9 Abs. 2 dieser Verordnung darf sich „[d]as Lenkrad eines Fahrzeugs mit mehr als drei Rädern, dessen Konstruktion das Erreichen einer Geschwindigkeit von mehr als 40 km/h zulässt, … nicht auf der rechten Seite des Fahrzeugs befinden".

7. Der Umfang der technischen Prüfung und die Durchführungsbestimmungen dazu wurden in der Verordnung des Infrastrukturministers vom 16. Dezember 2003[7] geregelt. Nach Anhang I Nr. 5.1 dieser Verordnung ist ein auf der rechten Seite des Fahrzeugs angebrachtes Lenkrad ein wichtiges Indiz dafür, dass ein solches Fahrzeug nicht den nationalen technischen Anforderungen entspricht. Die gleiche Bestimmung findet sich in Anhang I Nr. 6.1 der Verordnung, die vom Infrastrukturminister am 18. September 2009 erlassen wurde[8], um die Verordnung von 2003 zu ersetzen.

8. Nach den Angaben in der Rechtssache C-61/12 bestimmt Art. 25 Abs. 4 des litauischen Gesetzes über die Sicherheit des Straßenverkehrs[9], dass „[e]s … verboten [ist], auf öffentlichen Straßen Kraftfahrzeuge zu führen, die für den Linksverkehr bestimmt sind und/oder deren Lenkrad sich auf der rechten Seite befindet, es sei denn, sie wurden vor dem 1. Mai 1993 in der Republik Litauen

4 — Dz. U. 2005, Nr. 108, Pos. 908 in geänderter Fassung.

5 — Die Befreiung kann sich aus Art. 68 dieses Gesetzes ergeben, wonach der Hersteller oder Importeur eines neuen Kraftfahrzeugs verpflichtet ist, für jeden neuen Fahrzeugtyp eine Typgenehmigung des Verkehrsministers einzuholen, es sei denn, er hat von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats der Europäischen Union nach dem Typgenehmigungsverfahren der Gemeinschaft einen Typgenehmigungsbogen erhalten.

6 — Dz. U. 2003, Nr. 32, Pos. 262 in geänderter Fassung.

7 — Dz. U. 2003, Nr. 227, Pos. 2250 in geänderter Fassung.

8 — Dz. U. 2009, Nr. 155, Position 1232. Diese Verordnung, die am 22. September 2009 in Kraft trat, wurde am 8. Oktober 2012 mit der Verordnung des Verkehrsministers vom 26. Juni 2012 (Dz. U. 2012, Nr. 0, Position 996) aufgehoben.

9 — Valstybės žinios Nr. 92-2883 vom 31. Oktober 2000. Die Kommission weist darauf hin, dass eine Neufassung dieses Gesetzes am 1. Juli 2008 in Kraft getreten ist.

zugelassen oder sind aufgrund ihrer Konzeption und Ausstattung für besondere Zwecke bestimmt. Dieses Verbot gilt zeitlich begrenzt (bis zu 90 Tage im Jahr) nicht für Ausländer, die mit einem im Ausland zugelassenen Fahrzeug in die Republik Litauen eingereist sind und nicht über einen provisorischen oder endgültigen Aufenthaltstitel für die Republik Litauen verfügen, für litauische Bürger, deren ständiger Wohnsitz sich im Ausland befindet, und für Fahrzeuge, die nach dem Gesetz zu den historischen Fahrzeugen gehören."

9. Art. 27 dieses Gesetzes sieht vor, dass Kraftfahrzeuge, die in Litauen am Straßenverkehr teilnehmen, grundsätzlich dort zugelassen sein müssen. Nach Abs. 1 dieses Artikels besteht diese Zulassungsverpflichtung jedoch zeitlich begrenzt (bis zu 90 Tage im Jahr) nicht für Ausländer, die mit einem im Ausland zugelassenen Fahrzeug nach Litauen eingereist sind und nicht über einen provisorischen oder endgültigen Aufenthaltstitel für Litauen verfügen oder über einen EU-Aufenthaltstitel verfügen, sowie für litauische Bürger, die dauerhaft im Ausland ansässig sind. In Abs. 2 dieses Artikels ist bestimmt, dass Kraftfahrzeuge, die für den Linksverkehr hergestellt sind und/oder deren Lenkrad sich auf der rechten Seite befindet, nicht in Litauen zugelassen werden, es sei denn, es handelt sich um historische Fahrzeuge oder um Fahrzeuge, die für besondere Zwecke bestimmt sind.

10. Der Erlass Nr. 2B-290 des Leiters der nationalen Aufsichtsbehörde für den Straßenverkehr beim Ministerium für Kommunikation vom 29. Juli 2008, der u. a. die technischen Anforderungen an Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger festlegt, sieht in Kapitel IV vor, dass „das Lenksystem eines Fahrzeugs[10] … außer für Kraftfahrzeuge, die vor dem 1. Mai 1993 in Litauen zugelassen wurden oder unter eine spezielle Zulassungsregelung fallen, nicht auf der rechten Seite der Fahrgastzelle/Kabine eingebaut werden [darf]". Der Erlass Nr. 2B-515 dieses Behördenleiters vom 23. Dezember 2008 bestimmt in Nr. 28 die Einzelheiten der Genehmigung einer Versetzung der Lenkanlage eines Fahrzeugs von der rechten auf die linke Seite.

11. Die Kommission erreichten zahlreiche Beschwerden von in Polen oder Litauen ansässigen Personen, denen die Zulassung von Personenkraftwagen aus einem anderen Mitgliedstaat, insbesondere aus dem Vereinigten Königreich oder Irland, wegen der sich auf der rechten Seite befindlichen Lenkanlage verweigert wurde. Sie war der Auffassung, dass die zwingende Verpflichtung zur Versetzung der Lenkanlage auf die linke Seite einem Verbot der Zulassung solcher Fahrzeuge in diesen Mitgliedstaaten gleichkomme. Dies stelle bei Neufahrzeugen einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie sowie gegen Art. 2a der Richtlinie 70/311 und bei zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen einen Verstoß gegen Art. 34 AEUV dar.

12. Mit Mahnschreiben vom 9. Oktober 2009 bzw. 3. November 2009 forderte die Kommission die Republik Polen und die Republik Litauen auf, diese Verstöße abzustellen. Am 8. Dezember 2009 wies die Republik Polen und am 5. Januar 2010 die Republik Litauen die Vorwürfe der Kommission zurück. Da die Kommission die von ihnen zur Verteidigung vorgetragenen Argumente nicht für schlüssig hielt, richtete sie am 1. Oktober 2010 bzw. am 25. November 2010 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diese Mitgliedstaaten. Nach Prüfung der Antworten auf diese Stellungnahme, die von der Republik Polen am 30. November 2010 und von der Republik Litauen am 19. Januar 2011 eingereicht wurden, hat die Kommission beschlossen, die vorliegenden Vertragsverletzungsklagen zu erheben.

10 — Dieses System wird in Nr. 4.18 des Erlasses Nr. 2B-152 des Leiters der nationalen Aufsichtsbehörde für den Straßenverkehr beim Ministerium für Kommunikation vom 9. Mai 2006 zur Regelung der Typgenehmigung für Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen definiert als „Anlage, die die Fahrtrichtung des Fahrzeugs ändert und die Betätigungseinrichtung, die Übertragungseinrichtung, die gelenkten Räder und gegebenenfalls die Energieversorgungsanlage umfasst".

13. Mit Klageschrift, die am 13. Dezember 2011 eingegangen ist, beantragt die Kommission, „festzustellen, dass die Republik Polen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2a der Richtlinie [70/311], Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie sowie Art. 34 [AEUV] verstoßen hat, dass sie bei neuen oder zuvor in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, die Zulassung in Polen davon abhängig macht, dass das Lenkrad auf die linke Seite versetzt wird".

14. Die Republik Polen legt die angeführten Bestimmungen anders aus und beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Die Republik Litauen hat einen Streithilfeschriftsatz zur Unterstützung der Anträge der Republik Polen eingereicht. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

15. Mit Klageschrift, die am 6. Februar 2012 eingegangen ist, beantragt die Kommission, „festzustellen, dass die Republik Litauen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie [70/311], aus der [Rahmenrichtlinie] und aus Art. 34 [AEUV] verstoßen hat, dass sie die Zulassung von Personenkraftwagen, deren Lenkrad auf der rechten Seite angebracht ist, verbietet und/oder vor der Zulassung verlangt, dass ein Lenkrad, das auf der rechten Seite eines neuen oder eines zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Personenkraftwagens angebracht ist, auf die linke Seite versetzt wird".

16. Die Republik Litauen weist die Auslegung der angeführten Bestimmungen durch die Kommission zurück und beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen. In ihren Streithilfeschriftsätzen unterstützen die Republik Estland und die Republik Polen die Anträge der Republik Litauen. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

III – Analyse der beiden Vertragsverletzungsklagen

A – *Vorbemerkungen*

17. In den vorliegenden Rechtssachen zeigt sich, dass die in Litauen und Polen geltenden Regelungen die Zulassung von Fahrzeugen behindern, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet. Die Republik Litauen verweigert nämlich abgesehen von den Ausnahmen, die im litauischen Gesetz über die Sicherheit des Straßenverkehrs abschließend aufgezählt sind, die Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr und die Zulassung von Kraftfahrzeugen, die für den Linksverkehr hergestellt sind und/oder deren Lenkrad sich auf der rechten Seite befindet [11], und verlangt, dass die Lenkanlage dieser Fahrzeuge zuvor auf die linke Seite versetzt wird [12]. Die Republik Polen macht ihrerseits die Zulassung aller neuen oder schon einmal im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeuge von der Vorlage einer technischen Prüfbescheinigung abhängig. Die Prüfung kann nach mehreren Verordnungen des polnischen Infrastrukturministers [13] für Kraftfahrzeuge, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, nicht positiv ausfallen, da diese als nicht mit den nationalen technischen Anforderungen übereinstimmend angesehen werden.

18. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Europäische Gemeinschaft zu der Zeit, als die Harmonisierung der nationalen Regelungen über die technischen Merkmale von Kraftfahrzeugen in der Gemeinschaft begann, nur aus Mitgliedstaaten bestand, in denen Rechtsverkehr herrschte. Nach dem Beitritt von Irland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, in denen Linksverkehr herrscht [14], entwickelte sich zwischen den Mitgliedstaaten eine einheitliche Praxis dahin,

11 — Vgl. Nrn. 8 und 9 der vorliegenden Schlussanträge.

12 — Vgl. Nr. 10 der vorliegenden Schlussanträge.

13 — Vgl. Nrn. 6 und 7 der vorliegenden Schlussanträge.

14 — Derzeit gehören zur Kategorie der Mitgliedstaaten, in denen Linksverkehr herrscht, auch die Republik Zypern und die Republik Malta.

dass sie die Zulassung von Fahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf derselben Seite befindet wie die Verkehrsrichtung, nicht verweigerten [15]. Erst nach der Erweiterung der Union von 2004 wurde diese übereinstimmende Praxis von einigen neuen Mitgliedstaaten in Frage gestellt, darunter die Republik Litauen und die Republik Polen, die im Wesentlichen die Gefahr für die Sicherheit des Straßenverkehrs anführten, die von der Teilnahme von Kraftfahrzeugen am Straßenverkehr ausgehe, bei denen die Einbauposition der Lenkanlage nicht der Verkehrsrichtung angepasst sei [16].

19. Außerdem ist hervorzuheben, dass die vorliegenden Klagen Vertragsverletzungen betreffen, die sich nicht daraus ergäben, dass die Freiheit zur Vermarktung von Fahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, beschränkt wird, sondern aus einer Beschränkung der Möglichkeit, solche Fahrzeuge in Litauen und Polen zuzulassen. Weder der Verkauf noch die Einfuhr der Fahrzeuge ist nämlich in diesen Mitgliedstaaten untersagt. Nur die Zulassung dieser Fahrzeugkategorie ist unabhängig davon, ob die Fahrzeuge vor Ort hergestellt oder eingeführt wurden, verboten, solange die Lenkanlage nicht auf die linke Seite versetzt wird.

20. Die Klagen sind überdies auf neue und gebrauchte „Personenkraftwagen“ beschränkt, was einige Kraftfahrzeugkategorien wie u. a. die Nutzfahrzeuge ausschließt, die aber von den Bestimmungen erfasst werden, die von der Kommission angeführt worden sind [17]. Die Einstufung „Personenkraftwagen“ wird weder in der Rahmenrichtlinie [18] noch in der Richtlinie 70/311 [19] verwendet, entspricht aber dem Fahrzeugbegriff der Kategorie M_1 „Fahrzeuge für Personenbeförderung mit höchstens 8 Sitzplätzen außer dem Fahrersitz“ [20].

21. Die Republik Litauen stützt sich inhaltlich auf diese Beschränkung [21]. Die Kommission macht dagegen geltend, dass ihre förmliche Entscheidung den von den angeführten Bestimmungen erfassten Bereich nicht in Frage stelle, sondern sich daraus erkläre, dass den vorliegenden Klagen bei ihr eingegangene Beschwerden vorausgegangen seien, die eben Personenkraftwagen betroffen hätten [22], und aus der Erwägung, dass es eines der Ziele eines Vertragsverletzungsverfahrens sei, den Unionsbürgern bei der Lösung ihrer tatsächlichen Probleme, denen sie sich in den Mitgliedstaaten gegenübersähen, zu helfen. Meines Erachtens ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass nicht nur die

15 — Mir scheint, dass die Republik Finnland der letzte Mitgliedstaat war, der sich dieser Praxis angeschlossen hat, denn die Regelung, nach der sich die Lenkanlage von einigen Ausnahmen abgesehen auf der linken Seite befinden musste, wurde erst mit Wirkung vom 1. Januar 2003 aufgehoben.

16 — Die mit der Zulassung von Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten verbundenen Probleme gehören zu den 20 wichtigsten Kritikpunkten, die in Bezug auf den Binnenmarkt in seiner jetzigen Form geäußert wurden (vgl. die Begründung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinfachung der Verbringung von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeugen innerhalb des Binnenmarkts vom 4. April 2012, COM[2012] 164 final, S. 2, und die in http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-242_en.htm enthaltenen Statistiken).

17 — Art. 1 der Richtlinie 70/311 verweist für die Bestimmung der von dieser erfassten Fahrzeuge auf die Definition der Richtlinie 70/156. In der Rahmenrichtlinie wird in den Erwägungsgründen 4 ff. erläutert, warum ihr sachlicher Anwendungsbereich gegenüber den früheren Bestimmungen erweitert wurde, während in ihren Art. 1, 2 und 3 Nrn. 11 ff. festgelegt ist, für welche Neufahrzeuge sie gilt. Art. 34 AEUV können alle Fahrzeugtypen unterfallen.

18 — Ebenso hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 13. Juli 2006, Voigt (C-83/05, Slg. 2006, I-6799, Randnr. 15), festgestellt, dass die Richtlinie 70/156 keine Bestimmung über die Einstufung von Kraftfahrzeugen in die Klasse der „Personenkraftwagen“ enthält.

19 — Anders als z. B. in der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 der Kommission vom 31. Juli 2002 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Kraftfahrzeugsektor (ABl. L 203, S. 30), wonach „Personenkraftwagen“ „Kraftfahrzeuge [sind], die der Beförderung von Personen dienen und zusätzlich zum Fahrersitz nicht mehr als acht Sitze aufweisen“.

20 — Wie er u. a. in Anhang I Bemerkung b Nr. 1 der Richtlinie 70/156 definiert wurde.

21 — Sie trägt vor, die Kommission erkenne implizit an, dass das Führen von Fahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befinde, eine Gefahr darstelle, sofern es sich um schwere Nutzfahrzeuge handele, weshalb zumindest die Zulassung dieser Fahrzeuge aus Sicherheitsgründen beschränkt werden könne, ohne dass dies gegen Unionsrecht verstieße.

22 — Vgl. Nr. 11 der vorliegenden Schlussanträge.

Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens [23], sondern auch die Eingrenzung des Gegenstands ihrer Klage [24] im Ermessen der Kommission liegt. Die hier getroffene Feststellung hat nur zur Folge, dass die Tragweite des zukünftigen Urteils auf Kraftfahrzeuge beschränkt sein wird, die zur Klasse M_1 gehören, unbeschadet dessen, was später zu anderen Fahrzeugtypen entschieden werden könnte.

22. Die Kommission unterscheidet bei den Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, zwischen Neuwagen, bei denen die mit der litauischen und der polnischen Regelung aufgestellten Hindernisse für die Zulassung gegen die Rahmenrichtlinie und gegen die Richtlinie 70/311, die beide die EG-Typgenehmigung für neue Kraftfahrzeuge beträfen, verstießen, einerseits, und Personenkraftwagen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen worden seien und bei denen diese Hindernisse den freien Warenverkehr nach Art. 34 AEUV verletzten, andererseits. Die Republik Litauen tritt dieser Unterscheidung entgegen. Sie trägt vor, dass auch die Neuwagen unter die Art. 34 AEUV und 36 AEUV und nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinien fielen. Jedenfalls sind die streitigen Regelungen im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs [25], da die in der Rahmenrichtlinie und der Richtlinie 70/311 vorgesehene Harmonisierung abschließend ist, zunächst anhand der Bestimmungen dieser Richtlinien und nicht anhand der Bestimmungen des AEUV zu prüfen.

B – *Zur Rüge betreffend neue Personenkraftwagen*

1. Einleitende Bemerkungen zur Harmonisierung der technischen Anforderungen an Personenkraftwagen und über das EG-Typgenehmigungsverfahren

23. Um den freien Warenverkehr im Automobilsektor zu verwirklichen, leitete die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von den 1960er Jahren an einen ambitionierten Prozess der Harmonisierung der nationalen Vorschriften über die technischen Anforderungen und die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen ein, da die zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet bestehenden Unterschiede den Zugang zum Binnenmarkt und den freien Verkehr innerhalb dieses Marktes behinderten [26]. Dafür bediente sich der Gesetzgeber damals einer Methode, die – anders als die „neue Konzeption“ [27] – darin bestand, dass alle technischen Normen unmittelbar Eingang in die entsprechenden Unionsrechtsakte fanden, im vorliegenden Fall in eine Rahmenrichtlinie über die Genehmigung nach Fahrzeugtyp in der Gemeinschaft – die sogenannte „EG-Genehmigung“ –, ergänzt durch Einzelrichtlinien [28], auf die in der Rahmenrichtlinie Bezug genommen wird.

24. Die Entwicklung dieses Prozesses mündete in den Erlass der Rahmenrichtlinie, in deren zweitem Erwägungsgrund hervorgehoben wird, dass „[i]m Interesse der Verwirklichung und des Funktionierens des Binnenmarktes der Gemeinschaft … die Genehmigungssysteme der Mitgliedstaaten durch ein gemeinschaftliches Genehmigungsverfahren ersetzt werden [sollten], das auf dem Grundsatz einer *vollständigen Harmonisierung* beruht“ [29].

23 — Vgl. u. a. Urteile vom 14. Mai 2002, Kommission/Deutschland (C-383/00, Slg. 2002, I-4219, Randnr. 19), und vom 11. Juni 2009, Kommission/Frankreich (C-327/08, Randnr. 26).

24 — Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass die Kommission im Rahmen der Erfüllung der ihr durch Art. 258 AEUV übertragenen Aufgabe den Streitgegenstand frei bestimmen kann (vgl. u. a. Urteile vom 18. Mai 2006, Kommission/Spanien, C-221/04, Slg. 2006, I-4515, Randnrn. 33 ff., und vom 19. Mai 2009, Kommission/Italien, C-531/06, Slg. 2009, I-4103, Randnr. 23).

25 — Jede nationale Regelung in einem Bereich, der auf Gemeinschaftsebene abschließend harmonisiert wurde, ist nämlich zunächst anhand der fraglichen Harmonisierungsmaßnahme und erst dann anhand des primären Gemeinschaftsrechts zu beurteilen (vgl. u. a. Urteile vom 5. Juni 2008, Kommission/Polen, C-170/07, Randnr. 35, vom 16. Dezember 2008, Gysbrechts und Santurel Inter, C-205/07, Slg. 2008, I-9947, Randnr. 33, und vom 6. September 2012, Kommission/Belgien, C-150/11, Randnr. 47).

26 — Vgl. die Präambel der Richtlinie 70/156.

27 — Vgl. u. a. die Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung (ABl. C 136, S. 1).

28 — Diese dienen nach dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 70/156 der Festlegung harmonisierter technischer Vorschriften für die einzelnen Fahrzeugteile oder Fahrzeugmerkmale.

29 — Hervorhebung nur hier.

25. Gegenstand dieser Richtlinie ist nach ihrem Art. 1 die Schaffung eines harmonisierten Rahmens mit den Verwaltungsvorschriften und allgemeinen technischen Anforderungen für die Genehmigung u. a. aller in ihren Geltungsbereich fallenden Neufahrzeuge, womit ihre Zulassung, ihr Verkauf und ihre Inbetriebnahme in der Gemeinschaft erleichtert werden sollen.

26. Die nationalen technischen Anforderungen und die Verpflichtung zur nationalen Typgenehmigung beruhen auf dem Bestreben, die Sicherheit des Straßenverkehrs zu schützen. Aus diesem Grund sollen auch die EG-Genehmigung und die einheitlichen technischen Anforderungen, die im Unionsrecht definiert sind, ein hohes Verkehrssicherheitsniveau gewährleisten, wie dies in den Erwägungsgründen 3 und 14 der Rahmenrichtlinie ausgeführt ist [30].

27. Demnach sollen mit den auf diesem Gebiet anwendbaren Regelungen des Unionsrechts die Verwirklichung und das reibungslose Funktionieren des freien Warenverkehrs im Automobilsektor ermöglicht und gleichzeitig unabdingbare Voraussetzungen aufrechterhalten werden, die ein hohes Maß an Verkehrssicherheit bieten.

28. Wie in einer Erläuternden Mitteilung der Kommission ausgeführt [31] sind für die Zulassung eines Kraftfahrzeugs in einem Mitgliedstaat höchstens drei Schritte erforderlich: erstens die Genehmigung der Bauartmerkmale des Fahrzeugs, für die das in der Rahmenrichtlinie geregelte gemeinschaftliche Typgenehmigungsverfahren vorgesehen ist; zweitens eine eventuelle technische Prüfung, anhand deren überprüft werden kann, ob ein Gebrauchtfahrzeug zur Teilnahme am Straßenverkehr geeignet ist; drittens die eigentliche Zulassung, die eine amtliche Erlaubnis zur Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr, eine Bescheinigung mit Identifizierung des Fahrzeugs und die Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens umfasst.

29. Zur Vereinfachung u. a. der Zulassung in den Mitgliedstaaten wurden die nationalen Genehmigungssysteme durch ein einheitliches Genehmigungsverfahren ersetzt, das für alle Kraftfahrzeugtypen gilt. Wegen dieses Verfahrens, das auf dem Grundsatz der vollständigen Harmonisierung beruht [32], müssen alle auf dem europäischen Markt verkauften Fahrzeuge hinsichtlich ihrer technischen Merkmale gemeinsamen Normen entsprechen. Die Fahrzeuge, die in einem der Mitgliedstaaten unter Beachtung dieser harmonisierten Regelungen genehmigt worden sind, können anschließend in der gesamten Union rechtmäßig vertrieben werden.

30. Im Einzelnen legt Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie die „Pflichten der Mitgliedstaaten“ dahin fest, dass sie „die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen … nur [gestatten], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“ und „die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen … nicht unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern [dürfen], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“. Nach Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie werden „[z]ur Durchführung dieser Richtlinie … in Rechtsakten besondere technische Anforderungen für den Bau und den Betrieb von Fahrzeugen festgelegt; Anhang IV enthält eine *vollständige Auflistung* dieser Rechtsakte“ [33].

30 — Nach diesem dritten Erwägungsgrund sollten die technischen Anforderungen „vor allem auf eine hohe Verkehrssicherheit … abzielen“, und nach dem 14. Erwägungsgrund soll „[m]it den Rechtsvorschriften für die Genehmigung von Fahrzeugen … in erster Linie sichergestellt werden, dass neue Fahrzeuge, Bauteile und selbstständige technische Einheiten, die in Verkehr gebracht werden, ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau bieten“.

31 — Nr. 3.2 der Erläuternden Mitteilung zu den Zulassungsverfahren für Kraftfahrzeuge, die aus einem Mitgliedstaat in einen anderen verbracht wurden (ABl. 2007, C 68, S. 15).

32 — Vgl. den zweiten Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie.

33 — Hervorhebung nur hier.

31. Die Richtlinie 70/311 ist der zweite Sekundärrechtsakt, der von der Kommission in den vorliegenden Vertragsverletzungsklagen angeführt wird. Sie betrifft die Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern und ist daher einer der in Anhang IV der Rahmenrichtlinie erwähnten Einzelrechtsakte.

32. Art. 2a wurde der Richtlinie 70/311 im Rahmen des Beitritts von u. a. Irland und dem Vereinigten Königreich zu den Europäischen Gemeinschaften hinzugefügt [34]. Darin ist bestimmt, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … den Verkauf, die Zulassung, die Inbetriebnahme oder die Benutzung der Kraftfahrzeuge nicht wegen der Lenkanlage verweigern oder verbieten [dürfen], wenn diese den Vorschriften des Anhangs entspricht“ [35].

33. Dass jeder Mitgliedstaat die von den anderen Mitgliedstaaten vorgenommene Prüfung anerkennt, ist einer der Eckpfeiler des EG-Typgenehmigungsverfahrens. Dieses Verfahren ermöglicht es jedem Mitgliedstaat, festzustellen, ob ein Fahrzeugtyp den Prüfungen unterzogen wurde, die in den im Anhang IV der Rahmenrichtlinie aufgeführten Einzelrichtlinien vorgesehen und auf dem Genehmigungsbogen angegeben sind. Stellen die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, an den sich ein Hersteller gewandt hat, fest, dass der betreffende Fahrzeugtyp alle anwendbaren europäischen Anforderungen erfüllt, gilt die von ihnen dafür erteilte EG-Genehmigung in allen anderen Mitgliedstaaten. Die Hersteller, die über eine EG-Genehmigung für einen Fahrzeugtyp verfügen, müssen ihrerseits für alle von ihnen hergestellten Fahrzeuge eine Übereinstimmungsbescheinigung ausstellen, um zu bestätigen, dass diese mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Ein mit dieser Bescheinigung versehenes Fahrzeug hat in allen Mitgliedstaaten als mit ihrer eigenen Gesetzgebung übereinstimmend zu gelten [36]. Daher sieht Art. 26 Abs. 1 Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen nur dann gestatten, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung nach Art. 18 dieser Richtlinie versehen sind.

2. Zur Anwendbarkeit der Rahmenrichtlinie und der Richtlinie 70/311

34. Nach Ansicht der Republik Litauen fallen die streitigen Regelungen nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Rahmenrichtlinie und der Richtlinie 70/311 [37]. Das Verbot des nationalen Rechts, Fahrzeuge zuzulassen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befinde, stehe nicht mit technischen Erwägungen zur ordnungsgemäßen Funktionsweise oder Zuverlässigkeit solcher Anlagen im Zusammenhang, sondern mit Erwägungen der Sicherheit des Straßenverkehrs hinsichtlich der Frage, ob solche Fahrzeuge sicher auf Straßen geführt werden könnten, auf denen Rechtsverkehr herrsche. Insbesondere in Anbetracht des Urteils Voigt [38] sei aber nur der erste dieser Aspekte in der Rahmenrichtlinie und in der Richtlinie 70/311 abschließend geregelt.

34 — Dokument betreffend den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften des Königreichs Dänemark, Irlands, des Königreichs Norwegen und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (ABl. 1972, L 73, S. 14).

35 — Dabei ist zu beachten, dass diese Richtlinie mittlerweile nicht mehr nur einen, sondern vier Anhänge hat. Vgl. die zuletzt mit der Richtlinie 1999/7/EG der Kommission vom 26. Januar 1999 zur Anpassung der Richtlinie 70/311 an den technischen Fortschritt (ABl. L 40, S. 36) vorgenommenen Änderungen.

36 — Vgl. schon die Erwägungsgründe 5 und 6 der Richtlinie 70/156.

37 — In der zu dem Zeitpunkt geltenden Fassung, zu dem die Zweimonatsfrist ablief, die in den an die Republik Polen und an die Republik Litauen gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahmen gesetzt worden war, nämlich dem 1. Dezember 2010 bzw. dem 25. Januar 2011; die Daten geben für diese beiden Mitgliedstaaten jeweils den Zeitpunkt an, zu dem das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung zu beurteilen ist.

38 — Die Republik Litauen beruft sich auf Randnr. 18 dieses Urteils, in der der Gerichtshof festgestellt habe, dass „[d]ie Richtlinie 70/156 … die technischen Merkmale eines Fahrzeugtyps [betrifft] und keine andere Erwägung in Bezug auf die von den Führern von Kraftfahrzeugen einzuhaltenden Straßenverkehrsvorschriften [enthält]“, was auch für die Rahmenrichtlinie gelte, mit der die Richtlinie 70/156 ab dem 29. April 2009 ersetzt worden sei.

35. Die Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs verbleibe zum großen Teil in der Zuständigkeit und Verantwortung der Mitgliedstaaten, indem sie die Benutzungsbedingungen für die Fahrzeuge festlegten, die den technischen Anforderungen dieser Richtlinien entsprächen. Daher seien die streitigen nationalen Maßnahmen nicht anhand dieser Richtlinien, sondern nur anhand der Art. 34 AEUV und 36 AEUV zu beurteilen, unabhängig davon, ob es sich um Neufahrzeuge oder um bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Fahrzeuge handele.

36. Ich teile jedoch die Auffassung der Kommission, dass die Rahmenrichtlinie und die Richtlinie 70/311 wie alle in Anhang IV der Rahmenrichtlinie aufgeführten Einzelrichtlinien die gesamten technischen Anforderungen an neue Kraftfahrzeuge, einschließlich derjenigen an die Lenkanlage, festlegten und den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet keinen Wertungsspielraum beließen. Diese technischen Anforderungen gewährleisten das Niveau an Straßenverkehrssicherheit, das der Beurteilung durch den Unionsgesetzgeber entspricht. Zwar ist die Festlegung der Einbauposition der Lenkanlage als solche nicht Gegenstand der zwingenden Bestimmungen dieser Richtlinien, doch handelt es sich bei der Einbauposition um eines der Konstruktionsmerkmale eines Fahrzeugs, das im Übrigen den gesamten technischen Anforderungen aller dieser Richtlinien entspricht. Das Urteil Voigt steht dieser Auffassung nicht entgegen [39].

37. Indem die litauische Regelung eine Versetzung der Lenkanlage verlangt, wird mit ihr eine technische Anforderung eingeführt, die eine Änderung der Konstruktion eines Fahrzeugs zur Folge hat und von der Rahmenrichtlinie und der Richtlinie 70/311 erfasst wird. Sie fällt daher ebenso wie die in Rede stehende polnische Regelung in den Geltungsbereich dieser Richtlinien.

3. Zu den einschlägigen Bestimmungen der Rahmenrichtlinie

38. Ich weise darauf hin, dass die Rahmenrichtlinie in den von ihr erfassten Bereichen eine „vollständige Harmonisierung“ herbeiführt und gleichzeitig Schutzklauseln vorsieht, um die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten, wenn sich herausstellt, dass ein Fahrzeugtyp zwar den für die EG-Genehmigung geltenden Anforderungen entspricht, aber nach Ansicht eines Mitgliedstaats eine Gefahr darstellt [40]. Der Mitgliedstaat muss dann allerdings ein besonderes Unterrichtungsverfahren einhalten, das sowohl die übrigen Mitgliedstaaten als auch die Kommission einbindet und ohne das die praktische Wirksamkeit des vereinheitlichten Genehmigungssystems gefährdet wäre [41].

39. Die vorliegenden Vertragsverletzungsklagen werden insbesondere auf Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie gestützt. Wie die Kommission geltend macht, sind die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats nach dieser Bestimmung in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie [42] verpflichtet, einen neuen Personenkraftwagen zuzulassen, wenn dieser den technischen Anforderungen dieser Richtlinie und der in ihrem Anhang IV aufgeführten Einzelrichtlinien entspricht.

39 — Diesem Urteil ist nämlich zu entnehmen (insbesondere den Randnrn. 14, 17 und 20), dass sich der Gerichtshof in der betreffenden Rechtssache nur dazu geäußert hat, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber an die gemeinschaftliche Betriebserlaubnis für Fahrzeugtypen, die mit der Richtlinie 70/156 eingeführt wurde, Folgen für die Anwendung der nationalen Straßenverkehrsvorschriften zur Regelung der Geschwindigkeit der verschiedenen Kraftfahrzeugklassen knüpfen wollte.

40 — Vgl. Art. 8 Abs. 3 und Art. 29 der Rahmenrichtlinie.

41 — Vgl. zu Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 70/156, der Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie entspricht, Urteil vom 29. Mai 1997, VAG Sverige (C-329/95, Slg. 1997, I-2675, Randnrn. 18 und 19), und entsprechend Urteil vom 17. April 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Slg. 2007, I-2749, Randnr. 70).

42 — Nach dieser Bestimmung („Spezifische Bestimmungen für Fahrzeuge“) erteilen die Mitgliedstaaten „eine EG-Genehmigung für … einen Typ eines Fahrzeugs, der mit den Angaben in der Beschreibungsmappe übereinstimmt und den technischen Anforderungen der in Anhang IV aufgeführten einschlägigen Rechtsakte entspricht“.

40. Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt sich besser verstehen, wenn man ihren Kontext und die Gründe für ihren Erlass betrachtet. Aus den Vorarbeiten [43] geht nämlich hervor, dass „in Artikel 4 Absatz 3 eine *Bestimmung über den freien Warenverkehr* eingefügt [wurde]“ [44], „[u]m zu verhindern, dass die in dieser Richtlinie und in den einzelnen Rechtsakten festgelegten Bestimmungen für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen dadurch untergraben werden, dass nationale Vorschriften für Bau und Betrieb von Fahrzeugen erlassen werden, die nach dem Verkauf, der Genehmigung und/oder Inbetriebnahme gelten“.

41. Zu den Art. 18 [45] und 26 sowie Anhang IX [46] Abschnitt 0 der Rahmenrichtlinie trägt die Republik Litauen vor, die Automobilhersteller hätten auf S. 1 der EG-Übereinstimmungsbescheinigung [47] anzugeben, für welche Verkehrsrichtung das betreffende Fahrzeug ausschließlich geeignet sei, woraus sich ergebe, dass nach Auffassung des Unionsgesetzgebers Fahrzeuge für ein Führen auf einer bestimmten Seite der Straße – je nach Fall die rechte oder linke Seite – ungeeignet sein könnten. Die Republik Estland macht ihrerseits geltend, dass die Hersteller anzugeben hätten, dass das Fahrzeug ohne weitere EG-Genehmigung dauerhaft in den Mitgliedstaaten zugelassen werden könne, in denen Rechts- bzw. Linksverkehr herrsche.

42. Meines Erachtens bestätigt die EG-Übereinstimmungsbescheinigung die Rechtsgültigkeit der Produktion des von einer solchen Bescheinigung erfassten Fahrzeugs in Abhängigkeit von dem Fahrzeugtyp, zu dem dieses Fahrzeug gehört. Aus der Beschreibung der technischen Merkmale des Fahrzeugs in dieser Bescheinigung ergibt sich im Wesentlichen, dass es nicht erforderlich ist, für eine dauerhafte Zulassung in einem Mitgliedstaat weitere technische Dokumente vorzulegen, unabhängig davon, ob in diesem Rechts- oder Linksverkehr herrscht.

43. Die Republik Polen trägt zur Position 1.8 und zur Unterposition 1.8.1 der Anhänge I und III der Rahmenrichtlinie [48] vor, dass der Unionsgesetzgeber in Unterposition 1.8.1 eine spezielle Rubrik für die Angabe vorgesehen habe, ob das Fahrzeug für Rechts- oder Linksverkehr geeignet sei. Zudem deute die Position 1.8 dieser Anhänge auch an, dass das Fahrzeug, um für das Führen auf einer bestimmten Straßenseite zugelassen zu werden, zum Fahren auf dieser Straßenseite geeignet sein müsse. Diese Position betreffe somit die Angabe der Einbauposition des Lenkrads auf dem Genehmigungsbogen. Auch die Republik Estland vertritt die Ansicht, dass die Hersteller nach diesen Bestimmungen in der für die Typgenehmigung erforderlichen Beschreibung angeben müssten, ob das betreffende Fahrzeug für die Benutzung im Links- oder Rechtsverkehr vorgesehen sei.

43 — Vgl. S. 10 Nr. 5 des geänderten Vorschlags für die Richtlinie vom 29. Oktober 2004 (KOM[2004] 738 endgültig).

44 — Hervorhebung nur hier.

45 — Nach Art. 18 („Übereinstimmungsbescheinigung“) Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie legt „[d]er Hersteller in seiner Eigenschaft als Inhaber einer EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge … jedem vollständigen, unvollständigen oder vervollständigten Fahrzeug, das in Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ hergestellt wurde, eine Übereinstimmungsbescheinigung bei“.

46 — Dieser Anhang IX in der durch die Verordnung (EG) Nr. 385/2009 der Kommission vom 7. Mai 2009 zur Ersetzung des Anhangs IX der Rahmenrichtlinie (ABl. L 118, S. 13) geänderten Fassung betrifft die „EG-Übereinstimmungsbescheinigung“. Abschnitt 0 dieses Anhangs definiert die doppelte Zielsetzung dieser Bescheinigung dahin, dass sie zum einen „eine Erklärung des Fahrzeugherstellers [darstellt], in der er dem Fahrzeugkäufer versichert, dass das von ihm erworbene Fahrzeug zum Zeitpunkt seiner Herstellung mit den in der Europäischen Union geltenden Rechtsvorschriften übereinstimmte“ und es zum anderen „außerdem den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen [soll], Fahrzeuge zuzulassen, ohne vom Antragsteller zusätzliche technische Unterlagen anfordern zu müssen“.

47 — Nach diesem Anhang IX enthält die S. 1 der EG-Übereinstimmungsbescheinigung einen Hinweis, wonach „das … Fahrzeug … zur fortwährenden Teilnahme am Straßenverkehr in Mitgliedstaaten mit Rechts- /Linksverkehr ([b]) … ([d]) … zugelassen werden kann“. In den Erläuterungen zu Anhang IX wird unter ([b]) ausgeführt, dass anzugeben ist, „ob das Fahrzeug für Rechts- oder Linksverkehr oder für beide Verkehrssysteme geeignet ist“.

48 — Anhang I der Rahmenrichtlinie enthält den „Gesamtumfang der Beschreibungsmerkmale zur EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge“. Abschnitt 1 („Allgemeine Baumerkmale des Fahrzeugs“) dieses Anhangs verlangt unter der Position 1.8 die Angabe „Links- oder Rechtslenker“ und unter der Unterposition 1.8.1 die Angabe „Das Fahrzeug ist für Rechtsverkehr/Linksverkehr … ausgerüstet“. Identische Bestimmungen finden sich in Anhang III („Beschreibungsbogen zur EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge“) Teil I Abschnitt 1 Position 1.8 und Unterposition 1.8.1.

44. Ich schließe mich jedoch der Auffassung der Kommission an, dass diese Positionen nur bedeuteten, dass das fragliche Fahrzeug den Vorschriften entspreche, die es erlaubten, das Fahrzeug sicher auf der angegebenen Seite der Straße – rechts oder links – zu führen, wie den Vorschriften zur Installation der Beleuchtungseinrichtungen und der Einrichtungen für indirekte Sicht sowie zu den Bauteilen der Lenkanlage, die in der Richtlinie 70/311 definiert seien. Meines Erachtens wollte der Unionsgesetzgeber die Frage der Einbauposition der Lenkanlage von der Frage der Anpassung des Fahrzeugs an den Links- oder Rechtsverkehr trennen und nicht damit vermengen.

45. Hierzu weise ich darauf hin, dass es in der Erläuterung ([d]) zu Anhang IX der Rahmenrichtlinie heißt, dass die „Angabe[, wonach das Fahrzeug an den Rechts- bzw. Linksverkehr angepasst ist,] … die Mitgliedstaaten nicht daran [hindert], *technische Änderungen* vorzuschreiben, wenn … eine andere Verkehrsrichtung gilt“, ohne dass jedoch definiert würde, was unter dem nur hier hervorgehobenen Ausdruck zu verstehen ist.

46. Nach Ansicht der Republik Litauen, der Republik Polen und der Republik Estland darf ein Mitgliedstaat mit Rechtsverkehr danach verlangen, dass ein für den Linksverkehr hergestelltes Fahrzeug vor seiner Zulassung insbesondere durch die Versetzung seiner Lenkanlage auf die linke Seite an den Rechtsverkehr angepasst wird.

47. Zwar ist in der Erläuterung vorgesehen, dass für die Zulassung eines Fahrzeugs, das für den Linksverkehr ausgestattet ist, in einem Mitgliedstaat, in dem Rechtsverkehr herrscht, Änderungen verlangt werden können. Doch bin ich der Auffassung, dass im Licht der übrigen Bestimmungen sowohl der Rahmenrichtlinie als auch der Richtlinie 70/311 und um zu verhindern, dass diese Bestimmungen ihre praktische Wirksamkeit verlieren, die Einbauposition der Lenkanlage nicht unter die „technischen Änderungen“ fällt, die nach der angeführten Erläuterung zulässig sind.

48. Wie die Kommission meine ich, dass solche Änderungen nur Eingriffe betreffen können, die geringfügige Auswirkungen haben, wie die Scheinwerfer-Leuchtweitenregelung oder den Einbau eines zusätzlichen Rückspiegels, und nicht technische Aspekte, die die eigentliche Konstruktion des Fahrzeugs erheblich ändern. Die streitigen Regelungen betreffen aber gerade die letztere Art von Änderungen, da die von ihnen verlangte Versetzung nicht nur die Verlegung des Lenksystems erfordert, sondern auch den Umbau des gesamten Armaturenbretts sowie die Versetzung der Pedale des Fahrzeugs und der Systeme, die von diesen gesteuert werden.

49. Dieser Ansatz entspricht der Praxis vieler Mitgliedstaaten, in denen die Zulassung von Kraftfahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf der gleichen Seite befindet wie die Verkehrsrichtung, möglich ist, wenn eine gültige EG-Übereinstimmungsbescheinigung vorgelegt wird[49], und/oder unter dem alleinigen Vorbehalt steht, dass technische Änderungen minderen Ausmaßes vorgenommen werden wie Änderungen am Abblendlicht, an den Seitenspiegeln oder ähnliche andere Änderungen[50].

50. Daher bin ich der Auffassung, dass keine Bestimmung der Rahmenrichtlinie die Möglichkeit vorsieht, die Zulassung eines neuen Personenkraftwagens wegen der Seite zu verweigern, auf der die Lenkanlage angebracht ist. Eine solche – sowohl wörtliche als auch systematische – Auslegung der in den Vertragsverletzungsklagen angeführten Bestimmungen dieser Richtlinie wird im Licht der Bestimmungen der Richtlinie 70/311 bestätigt, die zu den in Anhang IV der Rahmenrichtlinie aufgeführten Einzelrichtlinien gehört.

49 — Meines Wissens ist die Vorlage dieser Bescheinigung in Belgien, der Tschechischen Republik, in Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich und Schweden maßgeblich.

50 — Nach den mir vorliegenden Informationen ist dies u. a. in Belgien, der Tschechischen Republik, in Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Zypern, Luxemburg, Ungarn, in den Niederlanden, in Rumänien, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich der Fall.

4. Zu den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 70/311

51. Nach Ansicht der Republik Litauen stellt die Richtlinie 70/311 nur Anforderungen an die Konstruktion, den Einbau und die Kontrolle der Lenkanlage, ohne festzulegen, auf welcher Seite des Fahrzeugs die Lenkanlage aus Gründen der Sicherheit des Straßenverkehrs einzubauen sei.

52. Die Republik Polen trägt insbesondere zu Position 1.8 der Anlage 1 zu Anhang I der Richtlinie 70/311 vor[51], dass diese Bestimmung bei Fahrzeugen danach unterscheide, ob sie für den Rechts- oder Linksverkehr bestimmt seien, und dass der Unionsgesetzgeber bei ihrer Formulierung davon ausgegangen sei, dass die Position des Fahrers unmittelbar mit der Verkehrsrichtung verknüpft sei.

53. Die Kommission entgegnet hierauf zutreffend, der Umstand, dass die Einbauposition des Lenkrads nach dieser Position anzugeben sei, bedeute nur, dass die Konstruktion des Fahrzeugs und insbesondere seine Lenkanlage den technischen Anforderungen der Richtlinie 70/311 in Bezug auf die Verkehrsrichtung genüge, ohne dass der Unionsgesetzgeber es für zweckmäßig gehalten habe, eine formelle Verknüpfung zu schaffen, wonach sich die Lenkanlage für den Rechtsverkehr auf der linken Seite befinden müsse und umgekehrt.

54. Ich teile auch die Ansicht der Kommission, dass Art. 2a der Richtlinie 70/311 den Mitgliedstaaten untersage, die Zulassung von Fahrzeugen aus Gründen zu verweigern oder zu verbieten, die sich *ausschließlich* auf die Position ihrer Lenkanlage bezögen, wenn diese im Übrigen den Vorschriften der Anhänge dieser Richtlinie entsprächen. Da diese Vorschriften keine Aussage darüber treffen, ob sich die Lenkanlage links, rechts oder in der Mitte befinden muss, sind die Mitgliedstaaten somit gehalten, ein Kraftfahrzeug unabhängig von der Position zuzulassen, wenn die Lenkanlage diesen Vorschriften im Übrigen entspricht. Meines Erachtens wäre diese Bestimmung in der Systematik der Richtlinie 70/311 gegenstandslos, wenn anzunehmen wäre, dass sie keine Beschränkungen ausschließen soll, die sich allein auf die Einbauposition der Lenkanlage von Fahrzeugen in ihrem Geltungsbereich stützen.

55. Die Republik Litauen beruft sich auf historische Gesichtspunkte und macht geltend, dass die Richtlinie 70/311 zu einem Zeitpunkt erlassen worden sei, als noch kein Mitgliedstaat mit Linksverkehr zur Europäischen Gemeinschaft gehört habe, so dass der Gemeinschaftsgesetzgeber kein Problem habe lösen können, das zum damaligen Zeitpunkt nicht bestanden habe.

56. Diese Auffassung verkennt, dass die einschlägige Bestimmung –Art. 2a – dieser Richtlinie durch das Dokument betreffend den Beitritt u. a. Irlands und des Vereinigten Königreichs hinzugefügt wurde, wie ich bereits erwähnt habe. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auf einen Bericht vom 28. Juni 1971 der *Ad-hoc*-Gruppe des Rates hin, die mit der Prüfung der Berichte der Kommission über die technischen Anpassungen der Gemeinschaftsregelungen im Rahmen der Verhandlungen mit den beitrittswilligen Mitgliedstaaten befasst war[52]. Dieser Bericht ist zwar interessant[53], scheint mir aber hier nicht weiterzuführen, da die *Ad-hoc*-Gruppe keine einschlägige Schlusserklärung verabschiedet hat. Meines Erachtens ist es viel aufschlussreicher, sich an den Wortlaut des Beitrittsdokuments zu halten, da mit ihm die Richtlinien über die technischen Anforderungen an Kraftfahrzeuge geändert wurden. Diesem Dokument ist nämlich klar zu entnehmen, dass für die Anbringungsstelle der Rückspiegel Spezialbestimmungen erlassen wurden[54],

51 — Diese Anlage enthält ein Muster für den „Beschreibungsbogen … gemäß Anhang I der Richtlinie [70/156] betreffend die EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs in Bezug auf die Lenkanlage“. Abschnitt 1 („Allgemeine Baumerkmale des Fahrzeugs“) dieses Bogens enthält eine Position 1.8, die lautet: „Links- oder Rechtslenker“.

52 — Vermerk I/117/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 28. Juni 1971.

53 — Die Kommission macht geltend, dass diese Gruppe in Nr. 3 ihres Berichts die Auffassung vertreten habe, dass die Einbauposition der Lenkanlage auf der rechten oder linken Seite des Fahrzeugs ein wirtschaftliches Problem darstelle und keine technische Anforderung.

54 — Durch Änderungen der Richtlinie 71/127/EWG des Rates vom 1. März 1971 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Rückspiegel von Kraftfahrzeugen (ABl. L 68, S. 1).

um eine Anpassung dieser Stelle je nachdem, ob in den Mitgliedstaaten Rechts- oder Linksverkehr herrscht, verlangen zu können, während der Gesetzgeber davon abgesehen hat, entsprechende Bestimmungen für die Einbauposition der Lenkanlagen vorzusehen, obwohl die Richtlinie 70/311 auch Gegenstand von Änderungsbestimmungen war [55].

57. Der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Richtlinie 70/311 sind demnach aufschlussreich. Auch eine teleologische Betrachtung der Bestimmungen der beiden in den Vertragsverletzungsklagen angeführten Richtlinien vermag den Standpunkt zu bestätigen, den ich dem Gerichtshof vorschlage.

5. Zu den Zielen der Rahmenrichtlinie und der Richtlinie 70/311

58. Zur teleologischen Auslegung von Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie und Art. 2a der Richtlinie 70/311 trägt die Republik Polen vor, die in Rede stehende Regelung sei in Anbetracht der Tatsache, dass das Hauptziel dieser Richtlinien die Gewährleistung einer hohen Straßenverkehrssicherheit sei, in vollem Umfang gerechtfertigt. Dies werde durch den dritten Erwägungsgrund [56] der Rahmenrichtlinie und durch Anhang I Unterposition 4.1.1 der Richtlinie 70/311 bestätigt [57].

59. Die Kommission bestreitet nicht, dass die in den Richtlinien über die Genehmigung formulierten technischen Vorschriften eine hohe Straßenverkehrssicherheit gewährleisten sollen. Sie macht jedoch meines Erachtens zu Recht geltend, dass die Entscheidung, die Genehmigungsverfahren für Fahrzeuge durch die Rahmenrichtlinie und die Richtlinie 70/311 vollständig zu harmonisieren, getroffen wurde, um die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen, und dass nach Auffassung des Unionsgesetzgebers die damit festgelegten und vollständig harmonisierten technischen Vorschriften ausreichen, um die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten. Dies ergibt sich nämlich aus den vorgenannten [58] Gründen, die dem Erlass von Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie zugrunde liegen.

60. Die Kommission räumt auch ein, dass der Umstand, dass ein Fahrzeug mit einem Lenkrad auf der rechten Seite ausgestattet ist, bei Rechtsverkehr die Sicht des Fahrers bei Kreuzungsverkehr auf einspurigen Straßen mit zwei Fahrtrichtungen einschränkt. Aus Art. 2a der Richtlinie 70/311 und Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie folgt jedoch, dass der Unionsgesetzgeber anders als bei der ausdrücklichen Regelung über die Anbringungsstelle von Rückspiegeln, die im Rahmen des Beitritts von Irland und dem Vereinigten Königreich eingeführt wurde, nicht der Ansicht war, dass diese Schwierigkeiten so schwerwiegend waren, dass sie eine Regelung wie die in Rede stehenden gerechtfertigt hätten.

61. Die Republik Litauen zeigt sich erstaunt darüber, dass die Kommission Änderungen u. a. an den Beleuchtungseinrichtungen akzeptiere, sie für die Lenkanlage aber ablehne.

62. Das liegt jedoch meines Erachtens darin begründet, dass geringfügige technische Änderungen im Gegensatz zu Änderungen an Strukturelementen, die die Konstruktion oder Funktionsweise eines Fahrzeugs berühren, obwohl es alle Voraussetzungen für eine EG-Genehmigung erfüllt, zumutbar und nach der Erläuterung unter ([d]) zu Anhang IX der Rahmenrichtlinie auch gestattet sind.

55 — Vgl. in der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1972, L 73, insbesondere S. 114 ff.) die in Anhang I Abschnitt X („Technische Handelshemmnisse“) Positionen 2 bis 10 angeführten Richtlinien, insbesondere die Positionen 7 und 10.

56 — Der Wortlaut ist in Fn. 30 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben.

57 — Abschnitt 4 dieses Anhangs legt die „Bauvorschriften“ fest und im Einzelnen in seiner Unterposition 4.1.1, dass „[d]ie Lenkanlage … ein einfaches sicheres Lenken des Fahrzeugs bis zu seiner bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit … gewährleisten [muss]“.

58 — Vgl. Nr. 40 der vorliegenden Schlussanträge.

63. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, den Standpunkt zu vertreten, dass die Rahmenrichtlinie und die Richtlinie 70/311 für neue Personenkraftwagen auf die streitigen Regelungen anwendbar sind und dass sowohl die Republik Litauen als auch die Republik Polen insoweit eine Vertragsverletzung begangen haben.

64. Sollte der Gerichtshof dem Vorbringen der Republik Litauen folgen und die Richtlinien für unanwendbar erklären, wäre jedenfalls festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten für alle von den vorliegenden Vertragsverletzungsklagen erfassten Fahrzeuge [59] bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten die Pflichten aus den Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Warenverkehr zu beachten haben [60].

C – *Zur Rüge betreffend Personenkraftwagen, die bereits in einem Mitgliedstaat zugelassen wurden*

1. Zu den Standpunkten der Parteien

65. Die Kommission wirft der Republik Litauen und der Republik Polen vor, dadurch gegen die alle Mitgliedstaaten treffenden Pflichten aus den primärrechtlichen Bestimmungen über den freien Warenverkehr verstoßen zu haben, dass sie die Zulassung von Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, in ihrem Hoheitsgebiet beschränkt haben. Sie ist der Auffassung, dass diese Beschränkungen ein unverhältnismäßiges Hindernis für das Recht darstellen, solche Fahrzeuge aus anderen Mitgliedstaaten der Union, in denen sie zuvor zugelassen wurden, einzuführen.

66. Die Republik Polen trägt zur Verteidigung vor, dass die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen nicht als eine nach Art. 34 AEUV verbotene Beschränkung anzusehen seien. Die Republik Litauen räumt hingegen ein, dass die anwendbaren Bestimmungen und die Praxis in Litauen eine Beschränkung des freien Warenverkehrs im Sinne von Art. 34 AEUV darstellten. Beide sind sich darin einig, dass jedenfalls eine Beschränkung solcher Art durch die Zielsetzung, die Sicherheit des Straßenverkehrs, das Leben und die Gesundheit von Menschen zu schützen, gerechtfertigt sei. Die Kommission stellt nicht in Abrede, dass solche Ziele im Allgemeininteresse liegen, bestreitet aber, dass die von den beiden beklagten Staaten ergriffenen Maßnahmen in vollem Umfang erforderlich und angemessen sind, um diesem Anliegen zu entsprechen.

2. Zum Vorliegen einer Beschränkung des freien Warenverkehrs im Sinne von Art. 34 AEUV

67. Da es an einer Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften über die Zulassung von Fahrzeugen, die in einen Mitgliedstaat eingeführt werden, nachdem sie zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden, durch den erstgenannten Mitgliedstaat fehlt, sind die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen anhand der Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Warenverkehr zu prüfen. Hierzu weise ich darauf hin, dass die Rahmenrichtlinie nach ihrem Art. 1 Abs. 1 nur die „Verwaltungsvorschriften und allgemeinen technischen Anforderungen für die Genehmigung aller in ihren Geltungsbereich fallenden *Neufahrzeuge*“ [61] harmonisiert.

68. Ich möchte vorausschicken, dass das in Art. 34 AEUV aufgestellte Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen meines Erachtens für nationale Bestimmungen wie die von den beiden vorliegenden Klagen erfassten gilt.

59 — Nämlich in einem solchen Fall Personenkraftwagen mit einer Lenkanlage, die sich auf der rechten Seite befindet, unabhängig davon, ob sie neu sind oder zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden.

60 — Vgl. u. a. Urteil vom 18. November 2010, Lahousse und Lavichy (C-142/09, Slg. 2010, I-11685, Randnr. 43).

61 — Hervorhebung nur hier.

69. Nach ständiger Rechtsprechung sind nämlich Regelungen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen anzusehen [62].

70. Im vorliegenden Fall macht die Kommission zu Recht geltend, die litauische und die polnische Regelung bewirkten, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, nämlich Fahrzeuge, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befinde und die zuvor im Ausland zugelassen worden seien, weniger günstig behandelt würden, da die Halter solcher Fahrzeuge aufgrund der Verpflichtung, die Lenkanlage auf die linke Seite zu versetzen – was erhebliche Umbaumaßnahmen mit sich bringe [63] –, davon abgehalten werden könnten, sie einzuführen, um in Litauen oder Polen ihre Zulassung zu beantragen.

71. Die Republik Litauen stellt diesen Aspekt der gegen sie geführten Vertragsverletzungsklage ebenso wie die Republik Estland in ihrem Streithilfeschriftsatz in dieser Rechtssache nicht in Abrede.

72. Die Republik Polen trägt dagegen vor, dass ihre Regelung den freien Warenverkehr nicht behindere, da zum einen die Zulassung nur eine Verwaltungsformalität und keine Voraussetzung für den Erwerb des Fahrzeugs sei und zum anderen die streitige Verpflichtung für alle Fahrzeuge gelte, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befinde, also ohne Ansehung ihrer Herkunft. Solche Fahrzeuge würden nämlich auch in Polen [64] hergestellt und könnten dort erworben werden.

73. Jedoch hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass auch dann, wenn die in Rede stehenden Maßnahmen – wie in den vorliegenden Rechtssachen – unterschiedslos anwendbar sind und somit nicht nur die Waren aus anderen Mitgliedstaaten erfassen, dies nicht die Feststellung hindert, dass das streitige Verbot die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung gemäß Art. 34 AEUV hat, wenn eine Ware, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, nicht ohne einschränkende Voraussetzungen dem Markt des beklagten Mitgliedstaats zugänglich gemacht wird [65].

74. Meines Erachtens sind die den Gegenstand der vorliegenden Vertragsverletzungsklagen bildenden Regelungen geeignet, insbesondere die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Fahrzeuge zu benachteiligen, obwohl sie dem freien Warenverkehr unterliegen müssen. Die etwaigen in Litauen und Polen ansässigen Erwerber verlieren nämlich in dem Wissen, dass sie für den Umbau eines Rechtslenker-Fahrzeugs hohe Kosten aufwenden müssen, praktisch das Interesse, das sie daran haben könnten, solche Fahrzeuge in einem anderen Mitgliedstaat zu erwerben, in dem ihr Verkauf üblich ist [66].

75. Hierzu weise ich darauf hin, dass die Bestimmungen über den freien Warenverkehr für die aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren sowie für diejenigen Waren aus Drittländern gelten, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden [67]. Außerdem wird nach ständiger Rechtsprechung [68] ein Erzeugnis zu einer inländischen Ware, wenn es eingeführt und in den Verkehr gebracht worden ist, so dass eingeführte und an Ort und Stelle gekaufte Gebrauchtwagen gleichartige oder miteinander konkurrierende Erzeugnisse sind.

62 — Vgl. u. a. Urteile vom 11. Juli 1974, Dassonville (8/74, Slg. 1974, 837, Randnr. 5), und Kommission/Belgien (Randnr. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 — Die Kommission führt aus, dass dies den Austausch fast der gesamten Lenk- und Bremsanlage und des gesamten Armaturenbretts erfordere.

64 — In einem Werk der Gesellschaft General Motors.

65 — Urteile vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral (120/78, Slg. 1979, 649, Randnr. 14), vom 6. Oktober 2011, Bonnarde (C-443/10, Slg. 2011, I-9327, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 18. Oktober 2012, Elenca (C-385/10, Randnrn. 22 und 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 — Vgl. entsprechend Urteile vom 10. April 2008, Kommission/Portugal (C-265/06, Slg. 2008, I-2245, Randnr. 33), vom 24. April 2008, Kommission/Luxemburg (C-286/07, Randnrn. 32 und 34), und Bonnarde (Randnr. 30).

67 — Gemäß Art. 28 Abs. 2 AEUV.

68 — Vgl. u. a. Urteil vom 11. Dezember 1990, Kommission/Dänemark (C-47/88, Slg. 1990, I-4509, Randnr. 17).

76. Die Behandlung, die von der Republik Litauen und der Republik Polen der Zulassung von Rechtslenker-Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten vorbehalten wird, stellt somit eine Benachteiligung gegenüber Gebrauchtwagen dar, die sich im Inland befinden und weit überwiegend mit einer Linkslenkung ausgestattet sind.

77. Nach alledem bewirkt eine Regelung wie die in Rede stehenden meines Erachtens eine Behinderung des freien Warenverkehrs im Sinne von Art. 34 AEUV.

3. Zum Vorliegen einer Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV

78. Die Republik Litauen und die Republik Polen verteidigen sich gegen die Klagen, die gegen sie erhoben worden sind, mit dem Vorbringen, dass sie selbst dann, wenn der Gerichtshof vom Vorliegen einer Beschränkung ausgehen sollte, dennoch nicht zu verurteilen seien, da die streitigen Maßnahmen dem Schutz sowohl der Sicherheit des Straßenverkehrs als auch der Gesundheit und des Lebens von Menschen dienten. Die Kommission ist dagegen der Auffassung, dass sich die festgestellten Beschränkungen vorliegend nicht in dieser Weise rechtfertigen ließen.

a) Zur Zulässigkeit der geltend gemachten Rechtfertigung

79. Art. 36 AEUV sieht ausdrücklich vor, dass das Ziel des „Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen“ einer der Gründe ist, die Einschränkungen des freien Warenverkehrs in Form von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung rechtfertigen können. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass dieses Ziel unter den in dieser Ausnahmebestimmung geschützten Interessen sogar den ersten Rang einnimmt [69]. Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist es in Ermangelung von Harmonisierungsvorschriften, die geeignet sind, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu gewährleisten, Sache der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie deren Schutz gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden kann, wobei darauf hingewiesen wird, dass das so eingeräumte Ermessen in den durch den Vertrag gesetzten Grenzen auszuüben ist [70].

80. Der Gerichtshof hat ferner die Sicherheit des Straßenverkehrs als eines der zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses anerkannt, die – auch wenn sie nicht in Art. 36 AEUV genannt sind – in Ermangelung einer abschließenden gemeinschaftlichen Regelung auf dem betreffenden Gebiet Beschränkungen des freien innergemeinschaftlichen Warenverkehrs ebenfalls rechtfertigen können [71]. Zwar können die Mitgliedstaaten, wie die Republik Litauen und die Republik Polen geltend machen, vor dem Hintergrund, dass auf Unionsebene Vorschriften zur vollständigen Harmonisierung fehlen, entscheiden, auf welchem Niveau sie die Sicherheit des Straßenverkehrs in ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten wollen, doch müssen sie dabei Rücksicht auf die Erfordernisse des freien Warenverkehrs nehmen, worauf der Gerichtshof wiederholt hingewiesen hat [72].

81. Im vorliegenden Fall bestreitet die Kommission nicht die Schwere der Gefahren, gegen die sich die Republik Litauen und die Republik Polen nach eigener Aussage schützen wollen, denn sie räumt ein, dass die von ihnen vorgebrachten Ziele für sich genommen berechtigt sein können. Sie führt jedoch zu Recht an, dass dies nicht ausreicht, um den Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachzukommen.

69 — Vgl. u. a. Urteil vom 5. Juni 2007, Rosengren u. a. (C-170/04, Slg. 2007, I-4071, Randnr. 39).

70 — Urteile vom 11. September 2008, Kommission/Deutschland (C-141/07, Slg. 2008, I-6935, Randnr. 51), vom 1. März 2012, Ascafor und Asidac (C-484/10, Randnr. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung), und Elenca (Randnr. 28).

71 — Urteile vom 5. Oktober 1994, van Schaik (C-55/93, Slg. 1994, I-4837, Randnr. 19), und vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien (C-110/05, Slg. 2009, I-519, Randnr. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 — Vgl. u. a. Urteil Kommission/Belgien (Randnr. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82. Wie der Gerichtshof entschieden hat, kann nämlich eine nationale Regelung zwar von dem fundamentalen Grundsatz des freien Warenverkehrs zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der Sicherheit des Straßenverkehrs abweichen, aber nur, sofern die getroffenen Maßnahmen zum einen geeignet sind, die geltend gemachten berechtigten Interessen zu schützen, und zum anderen diesen Grundsatz nicht stärker beeinträchtigen, als dafür unerlässlich ist[73]. Demnach ist zu prüfen, ob diese Voraussetzungen bei den Maßnahmen, die den Gegenstand der vorliegenden Klagen bilden, vorliegen.

b) Zur Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel

83. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs obliegt es den beklagten Mitgliedstaaten, im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erstens nachzuweisen, dass die in Zweifel gezogene Regelung zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet ist, und zweitens, dass sie nicht über das hinausgeht, was dazu erforderlich ist[74].

84. Hinsichtlich der ersten Voraussetzung stellt sich die Frage, ob die von der Republik Litauen und der Republik Polen getroffenen Maßnahmen, die darin bestehen, die Zulassung von Fahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, von der Versetzung dieser Anlage auf die linke Seite abhängig zu machen, tatsächlich geeignet sind, die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten und die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen.

85. Ich weise darauf hin, dass die Kommission, nachdem es zunächst so schien, als ob sie in Zweifel ziehe, dass es die Gefahren, gegen die sich die beklagten Mitgliedstaaten nach eigenen Angaben dadurch schützen wollen, dass sie die genannten besonderen Anforderungen an solche Fahrzeuge stellen, gibt, dies nun eigentlich nicht mehr bestreitet. Meines Erachtens ist das Führen dieser Fahrzeuge in einem Gebiet, in dem Rechtsverkehr herrscht, schwieriger und auch gefährlicher, da der Fahrer ein kleineres Sichtfeld hat, als wenn er auf der linken Seite des Fahrzeugs und damit näher zur Mittellinie der Straße säße. Das stellt insbesondere bei Überholvorgängen und speziell auf einspurigen Straßen mit zwei Fahrtrichtungen ein Problem dar, wie die Republik Litauen und die Republik Polen vortragen[75] und die Kommission einzuräumen scheint, auch wenn sie betont, dass die Einbauposition der Lenkanlage nicht der einzige Risikofaktor für Unfälle sei[76].

86. Ich teile nicht die Ansicht der Kommission, es erscheine paradox und widersprüchlich, dass die Republik Litauen und die Republik Polen gegenüber Fahrzeugen dieser Art, die vorübergehend in ihrem Hoheitsgebiet geführt würden, toleranter seien[77]. Diese Toleranz ergibt sich ausdrücklich aus dem litauischen Gesetz über die Sicherheit des Straßenverkehrs[78]. Was die Republik Polen anbelangt, geht aus ihrer Klagebeantwortung hervor, dass die streitige Regelung nicht für Touristen gilt[79].

73 — Urteile Gysbrechts und Santurel Inter (Randnr. 51) sowie Ascafor und Asidac (Randnr. 58).

74 — Vgl. u. a. Urteile Kommission/Polen (Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung), Kommission/Italien, C-110/05 (Randnr. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung), und Kommission/Belgien (Randnrn. 54 und 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 — Die Republik Litauen und die Republik Polen berufen sich auf Fachstudien, wonach der Umstand, dass sich das Lenkrad nicht auf der Seite der Mittellinie der Straße befinde, ein wichtiger Faktor für die Erhöhung des Unfallrisikos sei, da die für einen Überholvorgang erforderliche Sicht erheblich eingeschränkt werde, und zwar sowohl nach vorne, was das Bemerken von Fahrzeugen betreffe, die auf den Fahrer zukämen, als auch nach hinten, was die Wahrnehmung im toten Winkel angehe, in dem sich die hinter ihm fahrenden Fahrzeuge befänden.

76 — Die Kommission weist zutreffend darauf hin, dass sich eine mangelnde Sicherheit des Straßenverkehrs aus der Kombination verschiedener Faktoren ergibt, wie dem Zustand der Verkehrsinfrastruktur, den Fahrgewohnheiten oder dem allgemeinen technischen Zustand des Fahrzeugs.

77 — Sie macht geltend, dass Personen wie z. B. Touristen, die nur gelegentlich einen Personenkraftwagen führten, dessen Lenkanlage sich auf der rechten Seite befinde, und daher nicht an die Besonderheiten des Rechtsverkehrs gewöhnt seien, eine größere Gefahr für die Sicherheit des Straßenverkehrs darstellten als Personen, die ein solches Fahrzeug dauerhaft auf der rechten Seite der Straße führten.

78 — Vgl. Nr. 9 der vorliegenden Schlussanträge.

79 — Nach Untersuchungen der Kommission können Ausnahmen von den nationalen Anforderungen auch vom polnischen Infrastrukturminister gewährt werden, jedoch betreffe dies keine Personenkraftwagen, um die es aber in der Vertragsverletzungsklage gehe, da sie sich auf Spezialfahrzeuge beschränkten, bei denen die Einbauposition des Lenkrads auf der rechten Seite für die ordnungsgemäße Ausübung ihrer speziellen Aufgaben unerlässlich sei (z. B. Straßenkehrmaschinen), und auf Fahrzeuge der Mitglieder des diplomatischen Korps.

87. Hierzu stelle ich fest, dass sich die fraglichen Ausnahmen aus völkerrechtlichen Abkommen ergeben. Nach Art. 39 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 5 Nr. 1 des am 8. November 1968 in Wien geschlossenen Übereinkommens über den Straßenverkehr [80] muss nämlich jedes Kraftfahrzeug im internationalen Verkehr den Bestimmungen dieses Übereinkommens und den technischen Vorschriften entsprechen, die im Land seiner Zulassung zum Zeitpunkt seiner ersten Inbetriebnahme galten. In Anhang 1 Nr. 8 dieses Übereinkommens [81] ist jedoch vorgesehen, dass „[d]ie Vertragsparteien … in ihrem Hoheitsgebiet keine Kraftfahrzeuge … zum internationalen Verkehr zuzulassen [brauchen], die mit Scheinwerfern für asymmetrisches Abblendlicht versehen sind, wenn deren Einstellung nicht der Verkehrsrichtung in ihrem Lande entspricht". Nach den Bestimmungen dieses Übereinkommens, die die Republik Litauen und die Republik Polen binden [82], sind diese daher verpflichtet, die Teilnahme am Straßenverkehr von Kraftfahrzeugen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet und die im Ausland zugelassen wurden, in ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen, obgleich sie eine vorübergehende Anpassung ihrer Beleuchtungseinrichtung, z. B. durch die Verwendung von schwarzen Korrekturaufklebern, verlangen können.

88. Jedenfalls räume ich ein, dass die Maßnahme, die Zulassung von der Versetzung der Lenkanlage von Fahrzeugen, die für den Linksverkehr hergestellt sind, abhängig zu machen, in ihrer Radikalität geeignet ist, die Straßenverkehrsteilnehmer in Mitgliedstaaten, in denen wie Litauen und Polen Rechtsverkehr herrscht, wirksam zu schützen, da sie die Gefahren des Führens solcher Fahrzeuge unter solchen Bedingungen eindämmt.

89. Jedoch ist eine Behinderung des freien Warenverkehrs durch ein solches Erfordernis meines Erachtens unverhältnismäßig, da für die Erreichung desselben Zweckes weniger weitgehende allgemeinrechtliche Maßnahmen hätten ergriffen werden können.

90. Hierzu führt die Kommission zutreffend aus, dass die in Rede stehenden Maßnahmen automatisch und allgemein angewandt würden, insbesondere ohne Berücksichtigung der Tatsache, dass das betreffende Fahrzeug bereits in einem Mitgliedstaat, in dem Linksverkehr herrsche, oder in einem Mitgliedstaat mit Rechtsverkehr [83] behördlich anerkannt und zugelassen worden sei. In der Tat stellen die streitigen Regelungen verbindliche Verpflichtungen auf, ohne zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen, die im Mitgliedstaat, in dem das Fahrzeug bereits zugelassen wurde, eventuell auch ergriffen wurden, um die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten, von einer vergleichbaren Wirksamkeit sein könnten wie die vom Einfuhrmitgliedstaat vorgeschriebenen Maßnahmen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Verkehrsrichtung im ersten Mitgliedstaat dieselbe ist wie in Litauen und Polen.

91. Die Kommission macht außerdem geltend, dass es weniger einschneidende Maßnahmen als die von der Republik Litauen und der Republik Polen ergriffenen gebe, die aber dennoch den Fahrern von Rechtslenker-Fahrzeugen helfen könnten, sich gefahrlos im Rechtsverkehr zu bewegen.

80 — Vgl. *Recueil des Traités des Nations Unies*, Band 1042, S. 17, und http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20XI/XI-B-19.fr.pdf für die konsolidierte Fassung mit den am 3. September 1993 und am 28. März 2006 in Kraft getretenen Änderungen [deutsche Übersetzung des Ausgangstexts in BGBl. 1977 II Nr. 39, S. 811].

81 — Dieser Anhang behandelt die „Abweichungen von der Verpflichtung zur Zulassung von Kraftfahrzeugen und Anhängern zum internationalen Verkehr".

82 — Die Republik Litauen ist diesem Übereinkommen am 20. November 1991 beigetreten; die Republik Polen hat es am 8. November 1968 unterzeichnet und am 23. August 1984 ratifiziert.

83 — Vgl. entsprechend zu den Anforderungen, die ein Mitgliedstaat an zuvor in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Kraftfahrzeuge stellt, Urteile vom 15. März 2007, Kommission/Finnland (C-54/05, Slg. 2007, I-2473, Randnr. 42), und Kommission/Polen (Randnrn. 44 ff.).

92. Sie schlägt verschiedene Alternativen vor, darunter zunächst die Möglichkeit, das Überholen für diese Art von Fahrzeugen auf einspurigen Straßen mit zwei Fahrtrichtungen per Gesetz absolut zu verbieten. Ich nehme jedoch gleich vorweg, dass ich diesen Vorschlag für wirkungslos und sogar gefährlich halte [84]. Die Kommission schlägt ferner vor, vorzuschreiben, dass diese Fahrzeuge mit Vorrichtungen ausgestattet werden, die das Sichtfeld des Fahrers korrigieren, um ihm Überholvorgänge zu erleichtern [85]. Auch wenn die Republik Litauen und die Republik Polen die Sachdienlichkeit dieses zweiten Ansatzes in Zweifel ziehen, ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten genau solche Maßnahmen ergriffen hat.

93. Nach den mir vorliegenden rechtsvergleichenden Hinweisen sind die in den beiden hier beklagten Mitgliedstaaten geltenden Normen tatsächlich relativ isoliert. Die Zulassung von Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf derselben Seite befindet wie die Verkehrsrichtung, ist, unabhängig davon, ob es sich um Neufahrzeuge oder um Fahrzeuge handelt, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden, nur in Lettland [86] und der Slowakei [87] sowie zu einem geringeren Grad in Estland [88] ebenfalls verboten.

94. Im Gegensatz dazu sieht die jeweilige nationale Regelung in allen anderen Mitgliedstaaten entweder kein Verbot oder keine Einschränkung der Zulassung solcher Fahrzeuge vor [89] oder erlaubt sie ausdrücklich, mitunter mit einem Verweis auf die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Erfordernisse [90].

95. Meines Wissens beschränken sich die Auflagen für Zulassungen dieser Art in allen diesen Mitgliedstaaten im Allgemeinen auf im Wesentlichen technische Voraussetzungen und Anpassungen, die sich insbesondere oder ausschließlich auf die Beleuchtungseinrichtungen (um die übrigen Verkehrsteilnehmer nicht zu blenden und die Fußgänger am Straßenrand besser zu sehen) oder auf die Rückspiegel (um ein größeres Sichtfeld des Fahrers zu gewährleisten) beziehen [91].

96. Der gemäßigtere Ansatz, der in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten verfolgt wird, zeigt sehr gut, dass auf dem die beiden Klagen betreffenden Gebiet der Schutz der Sicherheit des Straßenverkehrs hinreichend durch ein weniger restriktives Vorgehen gewährleistet werden kann, als für die Zulassung eines Rechtslenker-Fahrzeugs zu verlangen, dass die Lenkanlage auf die linke Seite versetzt wird. Auch wenn die Republik Litauen – ohne formell den Beweis dafür zu erbringen – behauptet, die

84 — Nach Ansicht der Republik Polen kann dieses Verbot gefährlich sein, da solche Fahrzeuge in bestimmten Notsituationen oder wenn ein langsames Fahrzeug wie eine Landmaschine eine starke Verlangsamung des Verkehrs und eine lange Fahrzeugkolonne verursache, überholen können müssten.

85 — Wie z. B. Rückspiegel mit großem Winkel, Kameras, Monitore oder andere Einrichtungen für indirekte Sicht.

86 — Vgl. Art. 10 Abs. 8 Ziff. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (Ceļu satiksmes likums) vom 1. Oktober 1997 und die Regierungsverordnung Nr. 1080 über die Zulassung von Fahrzeugen (Transportlīdzekļu reģistrācijas noteikumi) vom 30. November 2010.

87 — Vgl. Art. 16c Abs. 2 und Art. 17 des Gesetzes Nr. 725/2004 über die Bedingungen für die Verwendung von Fahrzeugen im Straßenverkehr (Zákon č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

88 — Vgl. Art. 63 Abs. 3 und 6, Art. 73 Abs. 11, Art. 80 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 5 des Straßenverkehrsgesetzes (liiklusseadus) vom 17. Juni 2010 und Ziff. 301 der Anhänge 1 und 2 der Verordnung Nr. 42 über die technischen Anforderungen an Fahrzeuge und Fahrzeuganhänger und die Anforderungen an das Zubehör (mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele) vom 13. Juni 2011.

89 — Keine ausdrückliche Regelung findet sich in den Bestimmungen des nationalen Rechts über den Straßenverkehr und die Sicherheit des Straßenverkehrs oder über Kraftfahrzeuge in u. a.: Bulgarien, Deutschland, Irland, Griechenland, Kroatien, Italien, Malta, Österreich und Slowenien.

90 — In der Tschechischen Republik wurde vom Verkehrsministerium im Mai 2008 eine Mitteilung veröffentlicht, wonach von dem Grundsatz einer sich auf der linken Seite befindlichen Lenkanlage abgewichen wird, um insbesondere die sich aus dem freien Warenverkehr ergebenden Anforderungen zu erfüllen. Auch in Finnland gilt seit dem Inkrafttreten des Kraftfahrzeuggesetzes Nr. 1090/2002 am 1. Januar 2003 nicht mehr die Regel, dass sich die Lenkanlage nur in eng begrenzten Fällen auf der rechten Seite befinden darf (z. B. bei einem Postauto), sondern der Grundsatz, dass das Fahrzeug den sich aus den einschlägigen Richtlinien ergebenden technischen Anforderungen genügen muss.

91 — Das ist u. a. in Belgien, in der Tschechischen Republik, in Dänemark, Spanien, Frankreich, Zypern, Luxemburg, in den Niederlanden, in Rumänien, Schweden und im Vereinigten Königreich der Fall.

Kommission habe die Kosten dieser Umbaumaßnahme übertrieben, ist es aus Sicht der europäischen Bürger, die ein solches Fahrzeug in Litauen oder Polen einführen wollen, offensichtlich weniger beschränkend und günstiger, nur das Abblendlicht einstellen oder in einen zusätzlichen Rückspiegel investieren zu müssen.

97. Zwar ist, wie die Republik Polen geltend macht, für die Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Fragen der Straßenverkehrssicherheit zu berücksichtigen, dass jeder Mitgliedstaat entscheiden kann, auf welchem Niveau und wie er deren Schutz gewährleisten will. Da dieses Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen variieren kann, folgt aus dem Ermessen, das den Mitgliedstaaten damit eingeräumt ist, dass der bloße Umstand, dass ein anderer Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlässt, als sie im beklagten Mitgliedstaat gelten, nicht notwendigerweise bedeutet, dass dessen Vorschriften unverhältnismäßig und daher mit den Bestimmungen über den freien Warenverkehr unvereinbar sind [92].

98. Jedoch bin ich der Auffassung, dass die oben dargestellten rechtsvergleichenden Hinweise im vorliegenden Fall im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs [93] einen gewichtigen Anhaltspunkt dafür liefern können, dass die von den Vertragsverletzungsklagen erfassten Regelungen unverhältnismäßig sind, denn sie zeigen, dass von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten der Union weniger beschränkende Mittel ohne besondere Schwierigkeiten eingesetzt werden.

99. Meines Erachtens hätten auch die beiden beklagten Staaten weniger in den freien Warenverkehr eingreifende alternative Maßnahmen ergreifen können, da sie nicht nachweisen – obwohl ihnen dafür die Beweislast obliegt [94] –, dass sich die Gefahren, die von den betreffenden Fahrzeugen in ihrem Hoheitsgebiet ausgehen können, von den Gefahren, die auf dem Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten entstehen, in besonderem Maß unterscheiden.

100. Die von den beiden beklagten Staaten angeführten Statistiken sind in dieser Hinsicht nicht beweiskräftig, denn da sie das Ergebnis anderer Faktoren für die mangelnde Sicherheit des Straßenverkehrs sein können [95], lässt sich mit ihnen nicht belegen, dass die Rate der in ihrem nationalen Hoheitsgebiet durch Rechtslenker-Fahrzeuge verursachten Unfälle signifikant höher ist als die Rate der Unfälle gleicher Art im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten, in denen die Regelung weniger weitgehend ist [96].

101. Aus dem gleichen Grund einer fehlenden Beweisführung ist das Vorbringen der Republik Polen zurückzuweisen, man habe einen so massiven Zustrom solcher Fahrzeuge zu verkraften, dass dies in ihrem Hoheitsgebiet eine weitaus größere Gefahr begründe und es erfordere, strengere Anforderungen mit sehr viel kostspieligeren und damit abschreckenderen Folgen aufzustellen als in der Mehrheit der Mitgliedstaaten.

92 — Urteil Kommission/Italien, C-110/05 (Randnr. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 — Vgl. entsprechend Urteile vom 28. Januar 2010, Kommission/Frankreich (C-333/08, Slg. 2010, I-757, Randnr. 105), und vom 9. Dezember 2010, Humanplasma (C-421/09, Slg. 2010, I-12869, Randnr. 41), in denen der Gerichtshof für den Bereich der öffentlichen Gesundheit entschieden hat, dass der durch einen Vergleich ermittelte Inhalt der Regelungen mehrerer oder sogar aller oder fast aller anderen Mitgliedstaaten ein Umstand ist, der bei der Beurteilung der für die Regelung eines Mitgliedstaats vorgebrachten objektiven Rechtfertigung und insbesondere bei der Beurteilung ihrer Verhältnismäßigkeit relevant sein kann.

94 — Über die in Fn. 74 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinaus vgl. die allgemeinere Rechtsprechung zur Verteilung der Beweislast bei Vertragsverletzungsklagen, u. a. Urteile vom 10. September 2009, Kommission/Griechenland (C-416/07, Slg. 2009, I-7883, Randnrn. 32 und 33), und vom 18. Oktober 2012, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-301/10, Randnrn. 70 bis 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

95 — Die Kommission trägt vor, dass der im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten höhere Prozentsatz an Unfällen in Litauen und Polen viele Gründe haben könne wie den Zustand der Verkehrsinfrastruktur oder die Häufigkeit von Trunkenheitsfahrten in diesen Ländern.

96 — Die von der Republik Polen vorgelegten Statistiken betreffen die inländischen Unfallraten oder die Zahl der aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Gebrauchtwagen, unterscheiden aber im Hinblick auf die Sicherheit des Straßenverkehrs nicht deutlich zwischen Rechtslenker- und Linkslenker-Fahrzeugen. Die Republik Litauen macht geltend, nach den Daten von Eurostat sei die Zahl der auf den litauischen und polnischen Straßen getöteten Menschen um zwei- bis dreimal höher als in anderen Mitgliedstaaten. Dieser Umstand kann aber nicht belegen, dass die durch Rechtslenker-Fahrzeuge verursachten tödlichen Unfälle in diesen beiden Staaten deutlich zahlreicher wären.

102. Zwar hat der Gerichtshof bereits zugestanden, dass bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beschränkung gewisse Besonderheiten des betroffenen Mitgliedstaats berücksichtigt werden können [97]. Im vorliegenden Fall ist jedoch nicht nachgewiesen, dass der Erlass der streitigen Regelungen auf den Besonderheiten der beiden beklagten Staaten beruht, die darin liegen sollen, dass eine Vielzahl ihrer Staatsangehörigen, die nach Irland und in das Vereinigte Königreich ausgewandert seien, ein großes Interesse daran hätten, Personenkraftwagen aus diesen Staaten einzuführen, wenn sie zurückkehrten und in ihrem Herkunftsstaat dauerhaft ansässig würden.

103. Somit zeigt sich, dass die von der Republik Litauen und der Republik Polen angewandten Mittel, die darin bestehen, die Zulassung solcher Fahrzeuge von der Versetzung der Lenkanlage abhängig zu machen, zu den geltend gemachten Zielen des Schutzes der Straßenverkehrssicherheit sowie der Gesundheit und des Lebens von Menschen nicht in einem angemessenen Verhältnis stehen.

104. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen und insbesondere der fehlenden Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Maßnahmen mit den Vorgaben des Unionsrechts zur Verhältnismäßigkeit bin ich der Auffassung, dass diese beiden Mitgliedstaaten gegen ihre Pflichten aus den Art. 34 AEUV und 36 AEUV verstoßen haben und die Maßnahmen nicht aufrechterhalten werden können.

D – *Zu den Kosten*

105. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, der Republik Litauen und der Republik Polen jeweils die Kosten aufzuerlegen, wird diesen Anträgen zu entsprechen sein, wenn den vorliegenden Vertragsverletzungsklagen, wie von mir vorgeschlagen, stattgegeben wird und diese Mitgliedstaaten mit ihrem Verteidigungsvorbringen unterliegen.

106. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die beantragt haben, dem Rechtsstreit als Streithelfer beizutreten, ihre eigenen Kosten.

IV – Ergebnis

107. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Republik Polen (in der Rechtssache C-639/11) und die Republik Litauen (in der Rechtssache C-61/12) haben dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2a der Richtlinie 70/311/EWG des Rates vom 8. Juni 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in der zuletzt durch die Richtlinie 1999/7/EG der Kommission vom 26. Januar 1999 geänderten Fassung, aus Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) und aus den Art. 34 AEUV und 36 AEUV verstoßen, dass sie nationale Bestimmungen aufrechterhalten haben, wonach die Zulassung von Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, unabhängig davon, ob sie neu sind oder zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurden, in ihrem nationalen Hoheitsgebiet davon abhängt, dass die Lenkanlage dieser Fahrzeuge auf die linke Seite versetzt wird.

97 — Zum Beispiel im Bereich der öffentlichen Gesundheit die Ernährungsgewohnheiten der nationalen Bevölkerung (Urteil vom 5. Februar 1981, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen, 53/80, Slg. 1981, 409, Randnrn. 13 und 14).

2. Die Republik Polen trägt die Kosten in der Rechtssache C-639/11; die Republik Litauen trägt die Kosten in der Rechtssache C-61/12.

3. Die Republik Litauen trägt die Kosten, die ihr im Rahmen ihrer Streithilfe in der Rechtssache C-639/11 entstanden sind; die Republik Estland und die Republik Polen tragen die Kosten, die ihnen im Rahmen ihrer Streithilfe in der Rechtssache C-61/12 entstanden sind.