CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 7 november 2013 [1]

Zaak C-639/11

Europese Commissie
tegen
Republiek Polen
Zaak C-61/12
Europese Commissie
tegen

Republiek Litouwen

„Niet-nakoming — Artikel 2 bis van richtlijn 70/311/EEG — Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46/EG — Artikel 34 VWEU en artikel 36 VWEU — Vrij verkeer van goederen — Beperkingen — Maatregelen van gelijke werking — Regeling van een lidstaat waar het verkeer rechts rijdt, die de registratie verbiedt van nieuwe of reeds in een andere lidstaat geregistreerde personenauto's die zijn uitgerust voor links rijden — Aanvaardbaarheid van de voorwaarde dat de stuurinrichting zich aan de linkerkant van de auto moet bevinden"

I – Inleiding

1. Zowel in Polen als in Litouwen is de registratie van motorvoertuigen met een rechtse stuurinrichting verboden en/of afhankelijk gesteld van de verplaatsing van die inrichting naar de linkerkant van het voertuig, ongeacht het feit of de voertuigen nieuw zijn dan wel reeds eerder in andere lidstaten waren geregistreerd.

2. Bij het Hof zijn nu twee niet-nakomingsprocedures ingesteld waarin de Europese Commissie verzoekt vast te stellen dat respectievelijk de Republiek Polen en de Republiek Litouwen, door de toepassing van dergelijke bepalingen, de verplichtingen niet zijn nagekomen die op hen rusten krachtens artikel 2 bis van richtlijn 70/311/EEG inzake de stuurinrichtingen van motorvoertuigen [2], en artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46/EG tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van voertuigen [3], wat nieuwe personenauto's betreft, en krachtens artikel 34 VWEU wat personenauto's betreft die reeds op het grondgebied van een andere lidstaat zijn geregistreerd geweest.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn 70/311/EEG van de Raad van 8 juni 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de stuurinrichtingen van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 133, blz. 10), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 1999/7/EG van de Commissie van 26 januari 1999 aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 70/311 (PB L 40, blz. 36).

3 — Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB L 263, blz. 1; hierna: „kaderrichtlijn"). Zij is met ingang van 29 april 2009 in de plaats gekomen van richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, ingetrokken en vervangen (PB L 42, blz. 1).

3. De verweersters verzetten zich met klem tegen de jegens hen geformuleerde grieven. De Poolse regering stelt dat de litigieuze nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311, terwijl zij volgens de Litouwse regering zelfs niet binnen het materiële toepassingsgebied van die richtlijnen vallen. Alleen de Poolse regering is van mening dat dergelijke maatregelen geen krachtens artikel 34 VWEU verboden belemmering van het vrije verkeer van goederen vormen. Beide zijn van mening dat deze maatregelen in ieder geval moeten worden toegestaan op grond van artikel 36 VWEU aangezien zij gerechtvaardigd worden door dwingende vereisten van algemeen belang betreffende de verkeersveiligheid. De Commissie bestrijdt niet dat deze doelstelling een dergelijke belemmering kan rechtvaardigen, maar is van mening dat de in geding zijnde regelingen niet geschikt zijn om die doelstelling te verwezenlijken en ook niet evenredig zijn aan die doelstelling.

4. Hoewel deze twee zaken niet formeel zijn gevoegd, rechtvaardigt de overeenstemming tussen de grieven van de Commissie een gemeenschappelijke conclusie.

II – Verweten niet-nakomingen, betrokken regelingen, precontentieuze procedures en procedures voor het Hof

5. Uit de stukken in zaak C-639/11 blijkt in Polen dat de registratie van nieuwe voertuigen volgens de wet op het wegverkeer van 20 juni 1997 [4] (artikel 72, lid 1) geschiedt op basis van met name een uittreksel van het goedkeuringscertificaat van het voertuig of een kopie van de beslissing tot vrijstelling van goedkeuring [5]; voor voertuigen die reeds eerder in het buitenland werden geregistreerd, is krachtens artikel 81, lid 5, van diezelfde wet een keuring vereist.

6. Die keuring bestaat in de controle of het voertuig voldoet aan onder andere de vereisten van die wet en van de verordening van de Poolse minister van Infrastructuur van 31 december 2002 inzake de technische eisen voor voertuigen en hun noodzakelijke uitrusting. [6] Paragraaf 9.2 van die verordening luidt: „Het stuur van een voertuig met meer dan drie wielen, waarvan de constructie het bereiken van een snelheid van meer dan 40 kilometer per uur mogelijk maakt, mag zich niet aan de rechterzijde van het voertuig bevinden."

7. De omvang en de wijze van uitvoering van de keuring zijn vastgesteld in een verordening van diezelfde minister van 16 december 2003. [7] Volgens punt 5.1 van bijlage I bij die verordening vormt de plaats van het stuur aan de rechterkant van het voertuig een wezenlijk criterium om vast te stellen dat een dergelijk voertuig niet aan de nationale technische eisen voldoet. Dezelfde bepaling staat ook in punt 6.1 van bijlage I bij de verordening die door die minister op 18 september 2009 werd vastgesteld [8] ter vervanging van bovengenoemde verordening uit 2003.

8. Uit in de zaak C-61/12 verstrekte informatie blijkt dat artikel 25, lid 4, van de Litouwse wet inzake de veiligheid van het wegverkeer [9] luidt: „Het is verboden motorvoertuigen die bestemd zijn om links te rijden en/of waarvan het stuur zich aan de rechterzijde bevindt, op de openbare weg te besturen, tenzij zij voor 1 mei 1993 in de Republiek Litouwen zijn geregistreerd dan wel op grond van hun ontwerp en uitrusting voor bijzondere taken zijn bestemd. Dit verbod geldt gedurende een bepaalde tijd (maximaal

4 — Dz. U. van 2005, nr. 108, positie 908, zoals gewijzigd.

5 — De vrijstelling kan voortvloeien uit artikel 68 van die wet, dat bepaalt dat de fabrikant of importeur van een nieuw motorvoertuig verplicht is voor elk nieuw voertuigtype een goedkeuringscertificaat van de Poolse minister van Verkeer te verkrijgen, tenzij de fabrikant of importeur overeenkomstig de communautaire goedkeuringsprocedure een goedkeuringscertificaat van de bevoegde instantie van een lidstaat van de Europese Unie heeft verkregen.

6 — Dz. U. van 2003, nr. 32, positie 262, zoals gewijzigd.

7 — Dz. U. van 2003, nr. 227, positie 2250, zoals gewijzigd.

8 — Dz. U. van 2009, nr. 155, positie 1232. Deze verordening, die in werking trad op 22 september 2009, is op 8 oktober 2012 ingetrokken bij verordening van 26 juni 2012 van de Poolse minister van Verkeer (Dz. U. van 2012, nr. 0, positie 996).

9 — Valstybės žinios, 31 oktober 2000, nr. 92-2883. De Commissie wijst er nog op dat op 1 juli 2008 een nieuwe versie van deze wet in werking is getreden.

90 dagen per jaar) niet voor buitenlanders die de Republiek Litouwen zijn binnengekomen in een voertuig dat in het buitenland is geregistreerd en die niet in het bezit zijn van een voorlopige of definitieve verblijfsvergunning voor de Republiek Litouwen, voor Litouwse burgers met vaste woonplaats in het buitenland, en voor voertuigen die volgens de wetgeving tot de categorie ‚oldtimers' behoren."

9. Artikel 27 van diezelfde wet bepaalt dat motorvoertuigen die in Litouwen aan het wegverkeer deelnemen in beginsel aldaar geregistreerd moeten zijn. Volgens lid 1 van dat artikel geldt die registratieplicht echter gedurende een bepaalde termijn (maximaal 90 dagen per jaar) niet voor buitenlanders die Litouwen zijn binnengekomen in een voertuig dat in het buitenland is geregistreerd en die niet in het bezit zijn van een voorlopige of definitieve verblijfsvergunning voor Litouwen of die in het bezit zijn van een EU-verblijfstitel, en voor Litouwse burgers met vaste woonplaats in het buitenland. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat motorvoertuigen die ontworpen zijn voor links rijden en/of die het stuur rechts hebben, niet in Litouwen worden geregistreerd, met uitzondering van oldtimers en voor bijzondere taken bestemde voertuigen.

10. Besluit nr. 2B-290 van 29 juli 2008 van de directeur van de nationale inspectie voor het wegvervoer bij het Litouwse ministerie van Communicatie, die met name de technische eisen voor motorvoertuigen en aanhangwagens vaststelt, bepaalt in hoofdstuk IV: „Het stuursysteem van een voertuig[10] mag zich niet aan de rechterkant van de cabine bevinden, behalve bij motorvoertuigen die in Litouwen zijn geregistreerd voor 1 mei 1993 en bij motorvoertuigen waarop een bijzondere registratieregeling van toepassing is." Besluit nr. 2B-515 van 23 december 2008 van diezelfde directeur bepaalt in punt 28 op welke wijze de verplaatsing van de stuurinrichting van een voertuig van rechts naar links is toegestaan.

11. De Commissie heeft een aantal klachten ontvangen van mensen die in Polen of Litouwen wonen en er hun personenauto die afkomstig was uit een andere lidstaat, met name uit het Verenigd Koninkrijk of uit Ierland, niet konden laten registreren omdat de stuurinrichting zich aan de rechterzijde bevond. Zij was van mening dat de verplichting om de stuurinrichting naar links te verplaatsen gelijkstaat met een verbod op de registratie van dergelijke voertuigen in deze lidstaten. Volgens haar is dit wat nieuwe voertuigen betreft een niet-nakoming van artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn en van artikel 2 bis van richtlijn 70/311, en wat eerder in een andere lidstaat geregistreerde voertuigen betreft, een niet-nakoming van artikel 34 VWEU.

12. Op 9 oktober 2009 en 3 november 2009 heeft de Commissie respectievelijk de Republiek Polen en de Republiek Litouwen gemaand een einde te maken aan die niet-nakomingen. Op 8 december 2009 heeft de Poolse regering en op 5 januari de Litouwse regering de grieven van de Commissie betwist. Aangezien de Commissie niet overtuigd was van de gegrondheid van de argumenten die deze lidstaten als verweer inbrachten, heeft zij hun op respectievelijk 1 oktober 2010 en 25 november 2010 een met redenen omkleed advies gezonden. Na onderzoek van de antwoorden van de Poolse regering van 30 november 2010 en de Litouwse regering van 19 januari 2011 op het met redenen omklede advies heeft de Commissie besloten de onderhavige niet-nakomingsprocedures in te leiden.

13. Met haar op 13 december 2011 ingestelde beroep verzoekt de Commissie het Hof „vast te stellen dat de Republiek Polen, door de inschrijving van nieuwe of reeds eerder in andere lidstaten ingeschreven personenauto's met een rechtse stuurinrichting afhankelijk te stellen van de verplaatsing van het stuurwiel naar links, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 2 bis van richtlijn [70/311], artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn en artikel 34 [VWEU]".

10 — Dit systeem wordt in punt 4.18 van besluit nr. 2B-152 van 9 mei 2006 van voornoemde directeur houdende regels voor de typegoedkeuring van stuurinrichtingen van motorvoertuigen gedefinieerd als „de voorziening waarmee de richting van voortbeweging van het voertuig kan worden gewijzigd en dat bestaat uit de bedieningsinrichting, de besturingsoverbrenging, de bestuurde wielen en, indien aanwezig, de energievoorziening".

14. De Republiek Polen, die de betrokken bepalingen anders uitlegt, concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten. De Republiek Litouwen heeft een memorie in interventie ingediend ter ondersteuning van de stellingen van de Republiek Polen. Er is geen terechtzitting gehouden.

15. Met haar op 6 februari 2012 ingestelde beroep verzoekt de Commissie het Hof „vast te stellen dat de Republiek Litouwen, door de registratie te verbieden van personenauto's waarvan het stuurwiel aan de rechterzijde is geplaatst en/of als voorwaarde voor de registratie van nieuwe of eerder in een andere lidstaat geregistreerde personenauto's met rechtse besturing voor te schrijven dat het stuurwiel naar de linkerkant wordt verplaatst, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens richtlijn [70/311], de kader richtlijn en artikel 34 [VWEU]".

16. De Republiek Litouwen vecht de uitlegging van de betrokken bepalingen door de Commissie aan en concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten. In hun memories van interventie hebben de Republiek Estland en de Republiek Polen de conclusies van de Republiek Litouwen ondersteund. Er is geen terechtzitting gehouden.

III – Analyse van de twee beroepen wegens niet-nakoming

A – *Inleiding*

17. Uit de onderhavige zaken blijkt dat de regelgeving in Litouwen en Polen de inschrijving van voertuigen met de stuurinrichting aan de rechterkant belemmert. De Republiek Litouwen staat immers het gebruik op de openbare weg en de registratie niet toe van voertuigen die ontworpen zijn voor het rijden aan de linkerkant van de weg en/of die het stuurwiel aan de rechterkant hebben, behoudens de limitatief opgesomde uitzonderingen in de Litouwse wet op de veiligheid van het wegverkeer [11], en schrijft voor dat de stuurinrichting van die voertuigen van tevoren naar links wordt verplaatst [12]. De Republiek Polen eist voor de registratie van elke nieuwe of reeds eerder in het buitenland geregistreerde auto de overlegging van een technisch keuringsbewijs, en op grond van verschillende verordeningen van de Poolse minister van Infrastructuur [13] kan het resultaat van die keuring voor voertuigen met de stuurinrichting aan de rechterkant niet positief zijn, aangezien zij worden geacht niet aan de nationale technische eisen te voldoen.

18. Allereerst wil ik in herinnering roepen dat in de tijd dat een begin werd gemaakt met de communautaire harmonisatie van de nationale regelingen met betrekking tot de technische specificaties van motorvoertuigen, de Europese Gemeenschap slechts lidstaten had waar rechts werd gereden. Na de toetreding van Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland waar links wordt gereden [14], heeft zich een uniforme praktijk tussen de lidstaten ontwikkeld, erin bestaande dat de registratie van voertuigen met de stuurinrichting aan dezelfde kant als de rijrichting van het verkeer niet wordt geweigerd. [15] Pas na de uitbreiding van de Europese Unie

11 — Zie de punten 8 en 9 van deze conclusie.

12 — Zie punt 10 van deze conclusie.

13 — Zie de punten 6 en 7 van deze conclusie.

14 — Nu behoren ook de Republiek Cyprus en de Republiek Malta tot de categorie lidstaten waar links wordt gereden.

15 — Volgens mij sloot de Republiek Finland zich als laatste aan bij die praktijk, want pas sinds 1 januari 2003 is de regel afgeschaft dat de stuurinrichting zich, enkele uitzonderingen daargelaten, links moet bevinden.

in 2004 is die uniformiteit door enkele van de nieuwe lidstaten, waaronder de Republiek Litouwen en de Republiek Polen, ter discussie gesteld: zij voerden in hoofdzaak aan dat de deelneming aan het verkeer van voertuigen waarvan de plaats van de stuurinrichting niet is aangepast aan de algemene rijrichting, een gevaar voor de verkeersveiligheid betekent. [16]

19. Ook moet ik erop wijzen dat deze procedures geen niet-nakomingen betreffen die voortvloeien uit een inbreuk op de vrijheid om voertuigen met de stuurinrichting aan de rechterkant te verkopen, maar uit een beperking van de mogelijkheid om dergelijke voertuigen in Litouwen en Polen te registreren. De verkoop en de invoer van die voertuigen zijn in die lidstaten immers niet verboden. Alleen is de registratie van die categorie voertuigen, ongeacht het feit of zij ter plaatse zijn geproduceerd dan wel zijn ingevoerd, verboden zolang de stuurinrichting niet naar links is verplaatst.

20. Bovendien beperken deze procedures zich tot „personenauto's", zowel nieuwe als tweedehandse, wat verschillende categorieën motorvoertuigen en met name bedrijfsvoertuigen, uitsluit, maar waarop de door de Commissie bedoelde bepalingen niettemin van toepassing zijn. [17] Ik wijs er op dat de kwalificatie „personenauto" noch in de kaderrichtlijn [18] noch in richtlijn 70/311 [19] voorkomt, maar dat zij overeenstemt met het begrip voertuig van categorie M_1, te weten „[v]oertuigen bestemd voor het vervoer van personen, met ten hoogste acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend" [20].

21. De Litouwse regering gebruikt die beperking als inhoudelijk argument. [21] Volgens de Commissie betekent haar formele keuze zeker niet het ter discussie stellen van het toepassingsgebied van de betrokken bepalingen maar vindt haar grond in het feit dat de onderhavige procedures volgen op bij haar ingediende klachten die juist op personenauto's [22] betrekking hadden, en in de overweging dat een van de doelstellingen van een niet-nakomingsprocedure is om burgers van de Unie te helpen reële problemen op te lossen waarmee zij in de lidstaten worden geconfronteerd. Mijns inziens blijkt uit de rechtspraak dat de Commissie niet alleen de discretionaire bevoegdheid heeft om een beroep wegens niet-nakoming in te stellen [23] maar ook om het voorwerp van haar beroep te beperken. [24] Deze constatering betekent alleen dat de draagwijdte van het komende arrest beperkt zal zijn tot motorvoertuigen die behoren tot categorie M_1 en dat het latere uitspraken over andere voertuigtypes onverlet laat.

16 — Problemen bij de registratie van motorvoertuigen uit andere lidstaten worden genoemd als één van de twintig grootste problemen van de interne markt in haar huidige vorm [zie de toelichting bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vereenvoudiging van de overbrenging van in een andere lidstaat ingeschreven motorvoertuigen binnen de interne markt, van 4 april 2012, COM(2012) 164 def., blz. 2, en de statistische gegevens op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-242_en.htm].

17 — Artikel 1 van richtlijn 70/311 definieert de voertuigen waarop haar bepalingen van toepassing zijn met een verwijzing naar de definitie in richtlijn 70/156. In de punten 4 e.v. van de considerans van de kaderrichtlijn worden de redenen uiteengezet waarom haar materiële toepassingsgebied ten opzichte van eerdere bepalingen is verruimd, terwijl haar artikelen 1, 2 en 3, punten 11 e.v., bepalen op welke nieuwe voertuigen zij van toepassing is. Wat artikel 34 VWEU betreft, die bepaling is op elk voertuigtype van toepassing.

18 — In die zin heeft het Hof in arrest van 13 juli 2006, Voigt (C-83/05, Jurispr. blz. I-6799, punt 15) opgemerkt dat richtlijn 70/156 geen bepaling bevat inzake de indeling van motorvoertuigen in de categorie „personenauto's".

19 — In tegenstelling tot bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1400/2002 van de Commissie van 31 juli 2002 betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de motorvoertuigensector (PB L 203, blz. 30), die de „personenauto" definieert als „een motorvoertuig bestemd voor het vervoer van personen dat naast de zitplaats van de bestuurder hoogstens acht zitplaatsen heeft".

20 — Zoals met name gedefinieerd in bijlage I, opmerking b, punt 1, bij richtlijn 70/156.

21 — Zij stelt dat de Commissie impliciet erkent dat de deelneming aan het verkeer van voertuigen met een rechtse stuurinrichting een gevaar betekent voor zover het zware bedrijfsvoertuigen betreft, zodat de registratie van ten minste die voertuigen om veiligheidsredenen beperkt kan worden zonder dat dit in strijd is met het Unierecht.

22 — Zie punt 11 van deze conclusie.

23 — Met name arresten van 14 mei 2002, Commissie/Duitsland (C-383/00, Jurispr. blz. I-4219, punt 19), en van 11 juni 2009, Commissie/Frankrijk (C-327/08, punt 26).

24 — Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de Commissie bij de uitoefening van haar taak uit hoofde van artikel 258 VWEU het voorwerp van het geding vrij kan bepalen (met name arresten van 18 mei 2006, Commissie/Spanje, C-221/04, Jurispr. blz. I-4515, punten 33 e.v., en van 19 mei 2009, Commissie/Italië, C-531/06, Jurispr. blz. I-4103, punt 23).

22. De Commissie maakt bij de personenauto's met rechtse stuurinrichting onderscheid tussen enerzijds nieuwe auto's, waarvoor de registratiebelemmeringen in de Litouwse en Poolse regelingen in strijd zouden zijn met de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311, die beide betrekking hebben op de EG-typegoedkeuring van nieuwe motorvoertuigen, en anderzijds auto's die reeds in een andere lidstaat zijn geregistreerd, waarvoor die belemmeringen inbreuk zouden maken op het vrije verkeer van goederen van artikel 34 VWEU. Dat onderscheid wordt betwist door de Litouwse regering, die van mening is dat de eerste categorie voertuigen ook onder artikel 34 VWEU en artikel 36 VWEU moet vallen en niet binnen het toepassingsgebied van de bovengenoemde richtlijnen. In ieder geval moeten de litigieuze regelingen volgens de rechtspraak van het Hof[25], nu de harmonisatie van de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311 een uitputtend karakter heeft, eerst aan de hand van de bepalingen van die richtlijnen worden onderzocht en niet vanuit het oogpunt van het bepaalde in het VWEU.

B – *Grief met betrekking tot nieuwe personenauto's*

1. Inleiding over de harmonisatie van de technische eisen voor personenauto's en de EG-typegoedkeuringsprocedure

23. Om het vrije verkeer van goederen in de automobielsector te verwezenlijken heeft de Europese Economische Gemeenschap vanaf de jaren zestig een ambitieus proces van harmonisatie van de nationale voorschriften met betrekking tot de technische eisen en de typegoedkeuring van motorvoertuigen in gang gezet, omdat de op dat vlak tussen de lidstaten bestaande verschillen de toegang tot de interne markt en het vrije verkeer binnen die markt belemmerden.[26] Destijds koos de wetgever voor dat doel een methode die – anders dan de „nieuwe aanpak"[27] – erin bestond alle technische normen rechtstreeks in de desbetreffende handelingen van Unierecht vast te leggen, in dit geval in een kaderrichtlijn betreffende de communautaire typegoedkeuring van voertuigen, de zogenoemde EG-goedkeuring, die aangevuld werd met bijzondere richtlijnen[28] waar de kaderrichtlijn naar verwijst.

24. Dat proces heeft geleid tot de vaststelling van de kaderrichtlijn, waarvan punt 2 van de considerans benadrukt: „Voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt is het dienstig de nationale goedkeuringssystemen te vervangen door een communautaire goedkeuringsprocedure op basis van het beginsel van *volledige harmonisatie*."[29]

25. Onderwerp van die richtlijn is, zoals in artikel 1 wordt aangegeven, de vaststelling van een geharmoniseerd kader met de bestuursrechtelijke bepalingen en de algemene technische voorschriften voor de goedkeuring van onder meer alle nieuwe voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen, met als doel de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen ervan in de Gemeenschap te vergemakkelijken.

25 — Elke nationale regeling op een gebied dat op communautair niveau uitputtend is geharmoniseerd, moet immers eerst worden getoetst aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel, voordat zij wordt getoetst aan bepalingen van primair recht (zie met name arresten van 5 juni 2008, Commissie/Polen, C-170/07, punt 35; van 16 december 2008, Gysbrechts en Santurel Inter, C-205/07, Jurispr. blz. I-9947, punt 33, en van 6 september 2012, Commissie/België, C-150/11, punt 47).

26 — Zie de considerans van richtlijn 70/156.

27 — Zie met name de resolutie van de Raad van 7 mei 1985 betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie (PB C 136, blz. 1).

28 — Hierin worden de geharmoniseerde technische voorschriften voor elk der verschillende onderdelen of kenmerken van voertuigen vastgesteld, aldus de vierde overweging van de considerans van richtlijn 70/156.

29 — Cursivering van mij.

26. De nationale technische voorschriften en de verplichte nationale goedkeuring per voertuigtype vloeien voort uit de zorg voor de verkeersveiligheid. Om die reden zijn zowel de EG-goedkeuring als de uniforme technische voorschriften die door het Unierecht worden vastgesteld, er ook op gericht om een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen, zoals blijkt uit de punten 3 en 14 van de considerans van de kaderrichtlijn. [30]

27. Aldus is het doel van de regels van Unierecht op dit gebied om de verwezenlijking en het goede functioneren van het vrije verkeer van goederen in de automobielsector mogelijk te maken, onder gelijktijdige handhaving van dwingende voorwaarden die een hoge mate van verkeersveiligheid bieden.

28. Zoals is aangegeven in een interpretatieve mededeling van de Commissie [31], zijn er maximaal drie stappen nodig voor de registratie van een motorvoertuig in een lidstaat: ten eerste de goedkeuring van de technische eigenschappen van het voertuig, waarop het proces van communautaire voertuigtypegoedkeuring van de kaderrichtlijn van toepassing is; ten tweede een eventuele keuring waarmee men zich ervan kan vergewissen dat een gebruikt voertuig geschikt is voor deelname aan het wegverkeer; ten derde de registratie als zodanig, die de bestuursrechtelijke toestemming voor het in het wegverkeer brengen behelst en die de identificatie van het voertuig en de afgifte van een kenteken omvat.

29. Met het doel om met name de registratie in de lidstaten te vergemakkelijken zijn de nationale goedkeuringssystemen vervangen door een uniforme goedkeuringsprocedure voor elk motorvoertuigtype. Als gevolg van deze procedure, die op het beginsel van volledige harmonisatie berust [32], moeten alle voertuigen die op de Europese markt worden verkocht aan gemeenschappelijke normen met betrekking tot hun technische specificaties voldoen. Voertuigen die met inachtneming van deze geharmoniseerde regels in een van de lidstaten zijn goedgekeurd, kunnen vervolgens rechtmatig binnen de gehele Europese Unie op de markt worden gebracht.

30. Om preciezer te zijn, bepaalt artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn ten aanzien van de „verplichtingen van de lidstaten" dat zij „alleen [toestaan] dat voertuigen [...] die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer gebracht" en dat zij „de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen [...], niet [mogen] verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen". En artikel 1, lid 3, van die richtlijn bepaalt: „Specifieke technische vereisten betreffende de bouw en de werking van voertuigen worden ter toepassing van deze richtlijn neergelegd in regelgevingen, *waarvan de limitatieve lijst* is opgenomen in bijlage IV." [33]

31. Richtlijn 70/311 is de tweede van de handelingen van afgeleid recht waar de Commissie in de onderhavige niet-nakomingsprocedures op doelt. Zij heeft betrekking op de stuurinrichtingen van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en is een van de in bijlage IV bij de kaderrichtlijn genoemde bijzondere regelingen.

30 — Die technische voorschriften moeten er volgens bedoeld punt 3 „in de eerste plaats op zijn gericht een hoog niveau van verkeersveiligheid [...] te waarborgen" en volgens genoemd punt 14 „[is] het hoofddoel van wetgeving inzake goedkeuring van voertuigen ervoor te zorgen dat nieuwe voertuigen, onderdelen en technische eenheden die op de markt worden gebracht een hoog niveau van veiligheid en milieubescherming bieden".

31 — Punt 3.2 van de interpretatieve mededeling van de Commissie over de procedures voor de registratie van uit een andere lidstaat afkomstige motorvoertuigen (PB 2007, C 68, blz. 15).

32 — Zie punt 2 van de considerans van de kaderrichtlijn.

33 — Cursivering van mij.

32. Artikel 2 bis van richtlijn 70/311 is in die richtlijn ingelast in het kader van de toetreding tot de Europese Gemeenschappen van met name Ierland en het Verenigd Koninkrijk.[34] Het luidt: „De lidstaten mogen de verkoop, de registratie, het in het verkeer brengen of het gebruik van de voertuigen niet weigeren of verbieden om redenen die verband houden met de stuurinrichtingen van deze voertuigen, indien deze beantwoorden aan de in de bijlage[35] vermelde voorschriften."

33. Een van de hoekstenen van de EG-goedkeuringsprocedure vormt de erkenning door elke lidstaat van de keuring die andere lidstaten verrichten. Deze procedure biedt elke lidstaat de mogelijkheid vast te stellen of een voertuigtype de door de bijzondere richtlijnen voorgeschreven en op het goedkeuringscertificaat vermelde controles heeft ondergaan. Wanneer de bevoegde instanties van de lidstaat bij wie de fabrikant de aanvraag heeft ingediend, vaststellen dat het betrokken voertuigtype aan alle toepasselijke Europese eisen voldoet, is de EG-goedkeuring die zij eraan verlenen in alle overige lidstaten geldig. Op hun beurt dienen de fabrikanten die een EG-goedkeuring voor een bepaald voertuigtype hebben, voor alle voertuigen die zij produceren een certificaat van overeenstemming af te geven ter bevestiging dat zij overeenstemmen met dat type. Als een voertuig van dit certificaat is voorzien, moet het door alle lidstaten als in overeenstemming met hun eigen wetgeving worden beschouwd.[36] Zo bepaalt artikel 26, lid 1, eerste alinea, van de kaderrichtlijn dat de lidstaten voertuigen alleen registreren en de verkoop of het in het verkeer brengen ervan alleen toestaan indien die voertuigen vergezeld gaan van een geldig certificaat van overeenstemming overeenkomstig artikel 18 van die richtlijn.

2. Toepasselijkheid van de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311

34. De Litouwse regering betoogt dat de in geding zijnde regelingen niet binnen het materiële toepassingsgebied van de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311[37] vallen. Het in het nationale recht vastgestelde verbod om voertuigen met een rechtse stuurinrichting te registreren is niet gebaseerd op technische overwegingen verband houdend met het goede functioneren of de betrouwbaarheid van dergelijke inrichtingen, maar op overwegingen van verkeersveiligheid in verband met de vraag of het gebruik van dergelijke voertuigen veilig is op wegen waar rechts gereden wordt. Alleen de eerstgenoemde aspecten zijn, met name gelet op het arrest Voigt[38], op limitatieve wijze geregeld door de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311.

35. Nog steeds volgens die regering behoort het grotendeels tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten om de verkeersveiligheid te waarborgen door de voorwaarden voor het gebruik van de voertuigen vast te stellen die aan de technische voorschriften van die richtlijnen voldoen. Bijgevolg moeten de in geding zijnde nationale maatregelen niet aan die richtlijnen worden getoetst maar enkel aan artikel 34 VWEU en artikel 36 VWEU, of het nu nieuwe voertuigen betreft of reeds in een andere lidstaat geregistreerde.

34 — Akte betreffende de toetreding tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (PB 1972, L 73, blz. 14).

35 — Inmiddels heeft die richtlijn niet één maar vier bijlagen. Zie de laatstelijk aangebrachte wijzigingen bij richtlijn 1999/7/EG van de Commissie van 26 januari 1999 tot aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 70/311/EEG (PB L 40, blz. 36).

36 — Zie de vijfde en de zesde overweging van de considerans van richtlijn 70/156.

37 — Teksten in de gewijzigde redactie zoals geldend op de expiratiedatum van de termijn van twee maanden vermeld in het met redenen omklede advies dat de Commissie enerzijds aan de Republiek Polen en anderzijds aan de Republiek Litouwen heeft gezonden op respectievelijk 1 december 2010 en 25 januari 2011, welke data voor elk van beide lidstaten het tijdstip bepalen waarop de verweten niet-nakoming moet worden beoordeeld.

38 — Deze regering beroept zich op punt 18 van dat arrest waarin het Hof oordeelde: „Richtlijn 70/156 ziet [...] op de technische kenmerken van een type voertuig en bevat niets anders betreffende de door de bestuurders van motorvoertuigen in acht te nemen wegverkeersregels", hetgeen ook zou gelden voor de kaderrichtlijn die haar per 29 april 2009 heeft vervangen.

36. Ik ben het evenwel eens met de opvatting van de Commissie dat de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311 alsmede de vermelde bijzondere richtlijnen in bijlage IV bij de eerstgenoemde richtlijn alle technische eisen voor nieuwe motorvoertuigen vaststellen, met inbegrip van die voor de stuurinrichting, en op dit vlak geen enkele beoordelingsmarge aan de lidstaten overlaten. Die technische eisen waarborgen het niveau van verkeersveiligheid dat overeenstemt met de beoordeling van de wetgever van de Unie. Weliswaar bevatten deze richtlijnen geen dwingende bepalingen ten aanzien van de locatie van die inrichting als zodanig, maar dat neemt niet weg dat die plaats een van de kenmerken van de constructie van een voertuig is, dat overigens aan alle technische voorschriften van de genoemde richtlijnen voldoet. Het arrest Voigt doet aan deze analyse niets af.[39]

37. Aangezien de Litouwse regeling vereist dat de plaats van deze inrichting wordt gewijzigd, voert zij een eis van technische aard in die een wijziging van de constructie van een voertuig met zich brengt, op welke eis de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311 van toepassing zijn. Derhalve valt zij binnen het toepassingsgebied van die richtlijnen, evenals de in geding zijnde Poolse regelgeving.

3. Relevante bepalingen van de kaderrichtlijn

38. Ik breng in herinnering dat de kaderrichtlijn een „volledige harmonisatie" tot stand brengt op de gebieden waarop zij betrekking heeft, waarbij zij voorziet in vrijwaringsclausules om de verkeersveiligheid te waarborgen indien blijkt dat een voertuigtype weliswaar, voldoet aan de toepasselijke eisen voor EG-goedkeuring, maar volgens een lidstaat een gevaar oplevert.[40] De lidstaat moet dan wel een bijzondere waarschuwingsprocedure volgen waarbij zowel de andere lidstaten als de Commissie betrokken zijn, omdat anders het nuttig effect van het geharmoniseerde goedkeuringssysteem zou worden ondermijnd.[41]

39. De onderhavige niet-nakomingsprocedures zijn in het bijzonder gebaseerd op artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn. Zoals de Commissie stelt, zijn de bevoegde instanties van een lidstaat op grond van deze bepaling juncto artikel 9, lid 1, sub a, van deze richtlijn[42] gehouden om een nieuwe personenauto te registreren indien hij voldoet aan de technische voorschriften van deze richtlijn en van de in haar bijlage IV genoemde bijzondere richtlijnen.

40. De formulering van deze bepaling is beter te begrijpen in het licht van de context ervan en de redenen waarom zij is vastgesteld. Uit de totstandkomingsgeschiedenis[43] blijkt immers dat „in artikel 4, lid 3, een *bepaling inzake het vrije verkeer*[44] [wordt] opgenomen" „[o]m te waarborgen dat de bepalingen betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen van deze richtlijn en van de bijzondere regelgevingsteksten niet worden ondermijnd door de oplegging van nationale voorschriften voor de constructie en werking van voertuigen nadat deze zijn verkocht, geregistreerd en/of in het verkeer gebracht".

39 — In genoemd arrest heeft het Hof immers (en met name in de punten 14, 17 en 20) alleen een uitspraak gedaan over de vraag of de gemeenschapswetgever aan de communautaire typegoedkeuring van voertuigen, die bij richtlijn 70/156 is ingevoerd, gevolgen heeft willen verbinden op het gebied van de toepassing van de nationale wegverkeersregels inzake de snelheid van de verschillende categorieën motorvoertuigen.

40 — Zie de artikelen 8, lid 3, en 29 van de kaderrichtlijn.

41 — Zie met betrekking tot artikel 7, lid 1, van richtlijn 70/156, dat vergelijkbaar is met artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn, arrest van 29 mei 1997, VAG Sverige (C-329/95, Jurispr. blz. I-2675, punten 18 en 19), en naar analogie, arrest van 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Jurispr. blz. I-2749, punt 70).

42 — Die bepaling schrijft onder het kopje „Bijzondere bepalingen voor voertuigen" voor: „De lidstaten verlenen EG-goedkeuring aan [...] een voertuigtype dat in overeenstemming is met de gegevens van het informatiedossier en voldoet aan de technische voorschriften van de in bijlage IV genoemde toepasselijke regelgevingen".

43 — Zie blz. 10, punt 5, van het gewijzigde richtlijnvoorstel van 29 oktober 2004 [COM2004 (738) definitief].

44 — Cursivering van mij.

41. De Litouwse regering is wat de artikelen 18[45] en 26 van de kaderrichtlijn en punt 0 van haar bijlage IX[46] betreft van mening dat autofabrikanten op bladzijde 1 van het EG-certificaat van overeenstemming[47] moeten vermelden op welke rijrichting het betrokken voertuig uitsluitend is afgestemd, waaruit volgt dat voertuigen volgens de Uniewetgever ongeschikt voor gebruik aan een bepaalde kant van de weg kunnen zijn, afhankelijk van het geval de rechter- of de linkerkant. De Estse regering voert op haar beurt aan dat de fabrikanten moeten verklaren dat het voertuig duurzaam kan worden geregistreerd – zonder dat nog een EG-goedkeuring nodig is – in lidstaten met rechtsrijdend dan wel linksrijdend verkeer.

42. Naar mijn mening bevestigt het EG-certificaat van overeenstemming de rechtsgeldigheid van de productie van het voertuig waarvoor een dergelijk certificaat is afgegeven, conform het voertuigtype waartoe het behoort. Uit de beschrijving van de technische specificaties van het voertuig op het certificaat vloeit per definitie voort dat er geen andere technische documenten behoeven te worden overgelegd voor de duurzame registratie in een lidstaat, waarbij het er niet toe doet of daar rechts of links wordt gereden.

43. Wat de punten 1.8 en 1.8.1 van de bijlagen I en III bij de kaderrichtlijn[48] betreft, voert de Poolse regering aan dat de Uniewetgever in genoemd punt 1.8.1 een speciale rubriek heeft opgenomen om te vermelden of het voertuig geschikt is voor rechts of voor links verkeer. Bovendien duidt punt 1.8 van die bijlagen erop dat het voertuig om te worden toegelaten om in een bepaalde rijrichting te rijden, afgestemd moet zijn op de desbetreffende rijrichting. Genoemd punt heeft dus betrekking op de vermelding van de plaats van het stuur op het goedkeuringscertificaat. Ook de Estse regering is van mening dat uit die bepalingen blijkt dat de fabrikanten in de lijst met de voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen vereiste gegevens moeten vermelden of het betrokken voertuig bestemd is voor gebruik in links- of rechtsrijdend verkeer.

44. Ik sluit me evenwel aan bij het standpunt van de Commissie dat die bepalingen slechts betekenen dat het betrokken voertuig voldoet aan de voorschriften om het voertuig veilig te kunnen besturen aan de vermelde kant, rechts of links, van de weg, zoals de voorschriften met betrekking tot de installatie van de inrichtingen voor verlichting en indirect zicht en met betrekking tot de onderdelen van de stuurinrichting beschreven in richtlijn 70/311. Volgens mij heeft de Uniewetgever de vraag van de plaatsing van de stuurinrichting en die van de geschiktheid van het voertuig voor een bepaalde rijrichting van elkaar willen loskoppelen en niet met elkaar vermengen.

45. In dit verband wijs ik erop dat de toelichting sub d bij bijlage IX bij de kaderrichtlijn vermeldt dat de „verklaring [of het voertuig geschikt is voor links- of rechtsrijdend verkeer] geen afbreuk [doet] aan het recht van de lidstaten om *technische aanpassingen* te verlangen wanneer [...] een van die lidstaten linksrijdend verkeer heeft en de andere rechtsrijdend verkeer", zonder evenwel te omschrijven wat men onder de door mij gecursiveerde term moet verstaan.

45 — Artikel 18, lid 1, eerste alinea, van genoemde richtlijn, dat betrekking heeft op het „certificaat van overeenstemming" luidt: „Als houder van een EG-typegoedkeuring van een voertuig geeft de fabrikant een certificaat van overeenstemming af waarvan elk compleet, incompleet of voltooid voertuig dat in overeenstemming met het goedgekeurde type is gebouwd, vergezeld gaat."

46 — Genoemde bijlage IX, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 385/2009 van de Commissie van 7 mei 2009 tot vervanging van bijlage IX bij richtlijn 2007/46/EG (PB L 118, blz. 13), betreft het „EG-certificaat van overeenstemming". Punt 0 van die bijlage omschrijft de tweeledige doelstelling van dat certificaat: het is enerzijds „een door de voertuigfabrikant afgegeven verklaring voor de koper [is] dat het gekochte voertuig op het ogenblik van de productie aan de geldende wetgeving in de Europese Unie voldoet", en anderzijds dient het ertoe „de bevoegde instanties van de lidstaten in staat te stellen voertuigen te registreren zonder van de aanvrager aanvullende technische documentatie te moeten verlangen".

47 — Volgens genoemde bijlage IX bevat bladzijde 1 van het EG-certificaat van overeenstemming een vermelding dat „het voertuig [...] permanent mag worden geregistreerd in lidstaten met linksrijdend/rechtsrijdend ([b]) verkeer [...] ([d])". In dit verband bepaalt de toelichting bij bijlage IX sub b dat „[a]angegeven [moet worden] of het voertuig geschikt is voor links- of rechtsrijdend verkeer of voor zowel links- als rechtsrijdend verkeer".

48 — Bijlage I bij de kaderrichtlijn bevat de „volledige lijst met gegevens ten behoeve van de EG-typegoedkeuring van voertuigen". Punt 1 van die bijlage, met het opschrift „Algemene bouwwijze van het voertuig", eist onder 1.8 dat de „kant van het stuur: rechts/links" wordt vermeld, en onder 1.8.1 dat de zijde wordt aangegeven „links-/rechtsrijdend verkeer" waarvoor „het voertuig is uitgerust om [in] te worden gebruikt". Identieke bepalingen staan in bijlage III betreffende het „inlichtingenformulier voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen", deel I, punt 1, onder 1.8 en onder 1.8.1.

46. De Litouwse, de Poolse en de Estse regering lezen hierin dat lidstaten waar rechts wordt gereden het recht, hebben om te eisen dat een voertuig dat is ontworpen voor links rijden, vóór de registratie ervan wordt aangepast voor rechts rijden, met name door verplaatsing van de stuurinrichting naar de linkerzijde.

47. Die toelichting vermeldt inderdaad dat als een voertuig is uitgerust voor links rijden, aanpassingen kunnen worden voorgeschreven ten behoeve van de registratie in een lidstaat waar rechts wordt gereden. In het licht van de overige bepalingen van zowel de kaderrichtlijn als richtlijn 70/311 en om te voorkomen dat het nuttig effect van die bepalingen wordt ondermijnd, ben ik van mening dat de verplaatsing van de stuurinrichting niet een van de „technische aanpassingen" is die volgens die toelichting zijn toegestaan.

48. Met de Commissie ben ik van mening dat dergelijke aanpassingen slechts betrekking kunnen hebben op ingrepen met een geringe impact, zoals het bijstellen van de koplampen of de installatie van een extra achteruitkijkspiegel, en niet op technische aspecten die de eigenlijke constructie van het voertuig significant veranderen. Maar de in geding zijnde regelingen behelzen juist dat soort aanpassingen, aangezien de daarin voorgeschreven verplaatsing niet alleen de ombouw van het stuursysteem maar ook de verandering van het hele dashboard noodzakelijk maakt alsmede de verplaatsing van de pedalen van het voertuig en de hierdoor bediende systemen.

49. Ik wijs erop dat deze benadering in overeenstemming is met de praktijk van talrijke lidstaten waar de registratie van motorvoertuigen met de stuurinrichting aan dezelfde kant als de rijrichting wordt toegestaan zodra een geldig EG-certificaat van overeenstemming wordt overgelegd [49] en/of mits alleen kleine technische aanpassingen worden doorgevoerd, zoals ten aanzien van de dimlichten, de buitenspiegels of andere gelijksoortige wijzigingen. [50]

50. Bijgevolg ben ik van mening dat geen bepaling van de kaderrichtlijn de mogelijkheid biedt de registratie van een nieuwe personenauto te weigeren vanwege de zijde waar de stuurinrichting is geplaatst. Deze, zowel letterlijke als contextuele uitlegging van de in de niet-nakomingsprocedures bedoelde bepalingen van die richtlijn wordt versterkt door de bepalingen van richtlijn 70/311, welke een van de bijzondere richtlijnen is die genoemd worden in bijlage IV bij de voornoemde kaderrichtlijn.

4. Relevante bepalingen van richtlijn 70/311

51. Volgens de Litouwse regering stelt richtlijn 70/311 alleen voorschriften vast ten aanzien van de constructie, de installatie en de keuring van de stuurinrichting, en bepaalt zij niet aan welke kant van het voertuig de stuurinrichting om redenen van verkeersveiligheid moet zijn geïnstalleerd.

52. In het bijzonder met betrekking tot punt 1.8 van aanhangsel 1 bij bijlage I bij richtlijn 70/311 [51] houdt de Poolse regering staande dat deze bepaling een onderscheid tussen voertuigen aanbrengt naargelang zij bestemd zijn voor rechts of voor links rijden, en dat de Uniewetgever bij de redactie ervan is uitgegaan dat de plaats van de bestuurder rechtstreeks samenhangt met de rijrichting.

49 — Voor zover mij bekend is de overlegging van genoemd certificaat doorslaggevend in met name België, Tsjechië, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Malta, Oostenrijk en Zweden.

50 — Voor zover ik weet, is dit het geval in België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Cyprus, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Roemenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

51 — Dat aanhangsel bevat een model „Inlichtingenformulier overeenkomstig bijlage I van richtlijn 70/156[...] betreffende de EG-goedkeuring van een type voertuig met betrekking tot de stuurinrichting". Punt 1 van dat formulier („Algemene bouwwijze van het voertuig") bevat een onderdeel 1.8 dat luidt: „Plaatsing van het stuurwiel: links/rechts".

53. De Commissie brengt hier terecht tegenin dat het feit dat volgens die bepaling de plaats van het stuur moet worden vermeld, slechts betekent dat de constructie van het voertuig, en met name van de stuurinrichting, aan de technische voorschriften van richtlijn 70/311 ten aanzien van de kant van de besturing voldoet, zonder dat de Uniewetgever het zinvol achtte om een formele koppeling aan te brengen, inhoudende dat de stuurinrichting zich voor rechts rijden aan de linkerkant zou moeten bevinden en andersom.

54. Bovendien deel ik de opvatting van de Commissie dat artikel 2 bis van richtlijn 70/311 de lidstaten verbiedt de registratie van voertuigen te weigeren of te verbieden *enkel* om redenen verband houdend met de locatie van de stuurinrichting, indien zij overigens beantwoorden aan de voorschriften in de bijlagen bij die richtlijn. Aangezien deze voorschriften geen uitsluitsel geven of de stuurinrichting zich links, rechts of in het midden zou moeten bevinden, zijn de nationale instanties derhalve gehouden een voertuig ongeacht de locatie van de stuurinrichting te registreren, indien de stuurinrichting voor het overige aan die voorschriften voldoet. Volgens mij zou deze bepaling in de opzet van richtlijn 70/311 zonder voorwerp zijn, indien ervan wordt uitgegaan dat zij niet beoogt voorbehouden uit te sluiten die alleen berusten op de locatie van de stuurinrichting van voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen.

55. Met een beroep op historische omstandigheden stelt de Litouwse regering dat richtlijn 70/311 in een tijd is vastgesteld waarin de Europese Gemeenschap nog geen lidstaat telde op wiens grondgebied links werd gereden, zodat de gemeenschapswetgever geen voorziening kon treffen voor een probleem dat toen nog niet bestond.

56. Dit argument gaat, zoals ik al aangaf, voorbij aan het feit dat de relevante bepaling, te weten artikel 2 bis, in die richtlijn is ingelast bij de akte betreffende de toetreding van onder andere Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In dit verband refereert de Commissie aan een rapport van 28 juni 1971 van de „ad hoc” groep van de Raad, belast met het onderzoek van de verslagen van de Commissie over de technische aanpassingen van de communautaire regelingen in het kader van de onderhandelingen met de staten die om toetreding tot de Gemeenschappen hebben verzocht.[52] Dit rapport is zeker interessant[53] maar volgens mij niet relevant, aangezien deze groep over dit onderwerp geen standpunt heeft ingenomen. Veelzeggender is naar mijn mening de inhoud van voornoemde toetredingsakte, aangezien hierbij de richtlijnen betreffende de technische eisen voor motorvoertuigen zijn gewijzigd. Lezing van die akte maakt immers duidelijk dat speciale bepalingen zijn vastgesteld met betrekking tot de plaats van montage van de achteruitkijkspiegels[54] teneinde ervoor te zorgen dat de locatie ervan is aangepast naargelang het verkeer in een lidstaat rechts of links rijdt, terwijl de wetgever geen vergelijkbare bepalingen heeft vastgesteld ten aanzien van de plaats van de stuurinrichtingen, hoewel ook in richtlijn 70/311 wijzigingen zijn aangebracht.[55]

57. De formulering en de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 70/311 zijn derhalve verhelderend. Maar ook een teleologische benadering van de bepalingen van de beide in deze niet-nakomingsprocedures bedoelde richtlijnen biedt steun aan de oplossing die ik het Hof in overweging geef.

52 — Nota van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1971, I/117/71.

53 — De Commissie stelt dat deze groep in punt 3 van het rapport van oordeel is dat de plaats van de stuurinrichting aan de rechter- of linkerkant van het voertuig een economisch probleem is en niet een technisch voorschrift.

54 — Wijzigingen in richtlijn 71/127/EEG van de Raad van 1 maart 1971 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende achteruitkijkspiegels van motorvoertuigen (PB L 68, blz. 1).

55 — Zie in de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen (PB 1972, L 73, in het bijzonder blz. 114 e.v.), de richtlijnen die genoemd worden in de punten 2 tot en met 10 van deel X („Technische belemmeringen”) van bijlage I bij die akte, in het bijzonder de punten 7 en 10.

5. Doelstellingen van de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311

58. Wat de teleologische uitlegging van artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn en artikel 2 bis van richtlijn 70/311 betreft, betoogt de Poolse regering dat de in geding zijnde regeling volstrekt gerechtvaardigd is gezien de hoofddoelstelling van die richtlijnen: het waarborgen van een hoog niveau van verkeersveiligheid. Dat zou ook blijken uit punt 3 van de considerans [56] van de kaderrichtlijn en uit punt 4.1.1 van bijlage I bij richtlijn 70/311 [57].

59. De Commissie ontkent niet dat de in de richtlijnen betreffende de goedkeuring vastgestelde technische voorschriften een hoog niveau van verkeersveiligheid beogen te waarborgen. Zij stelt evenwel, en mijns inziens terecht, dat tot de volledige harmonisatie van de goedkeuringsprocedures van voertuigen bij de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311 is besloten om de totstandbrenging en de werking van de interne markt te waarborgen, en dat volgens de Uniewetgever de aldus vastgestelde volledig geharmoniseerde technische voorschriften voldoende zijn om de verkeersveiligheid te waarborgen. Dit blijkt immers uit de eerder vermelde overwegingen [58] die aan de basis stonden van de vaststelling van artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn.

60. De Commissie beaamt ook dat het feit dat een voertuig een stuurwiel aan de rechterkant heeft, bij rechtsrijdend verkeer het zicht van de bestuurder bij kruisingen op enkelbaanswegen met tweerichtingsverkeer belemmert. Uit artikel 2 bis van richtlijn 70/311 en artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn blijkt echter dat de Uniewetgever die moeilijkheden niet zo ernstig vond dat zij regelgeving als de nu in geding zijnde rechtvaardigden, dit in tegenstelling tot hetgeen expliciet is vastgesteld ten aanzien van de locatie van de achteruitkijkspiegels in het kader van de toetreding van Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

61. De Litouwse regering verbaast zich over het feit dat de Commissie wel aanpassingen aan met name de inrichtingen voor verlichting accepteert, maar zich daartegen verzet als het de stuurinrichting betreft.

62. Dat volgt echter mijns inziens uit het feit dat onbeduidende technische aanpassingen toelaatbaar zijn en zelfs worden toegestaan volgens de voornoemde toelichting sub d van bijlage IX bij de kaderrichtlijn, in tegenstelling tot wijzigingen aan structurele onderdelen die de constructie of de werking van een voertuig aantasten, terwijl dat aan alle voorwaarden voor de verkrijging van EG-goedkeuring voldoet.

63. Kortom, ik geef het Hof in overweging te beslissen dat enerzijds de kaderrichtlijn en richtlijn 70/311 wat nieuwe personenauto's betreft wel degelijk van toepassing zijn op de litigieuze regelingen, en dat anderzijds sprake is van een niet-nakoming ter zake door zowel de Republiek Litouwen als de Republiek Polen.

64. Ingeval het Hof de genoemde richtlijnen conform de stelling van de Litouwse regering niet van toepassing verklaart, dient in ieder geval te gelden dat de lidstaten voor alle voertuigen waarop deze niet-nakomingsprocedures betrekking hebben [59], bij de uitoefening van hun wetgevende bevoegdheden de verplichtingen die voortvloeien uit de bepalingen van het VWEU over het vrije verkeer van goederen [60] in acht moeten nemen.

56 — Punt 3 van de considerans, weergegeven in voetnoot 30 van deze conclusie.

57 — Punt 4 van die bijlage stelt de „constructie-eisen" vast en met name in nummer 4.1.1: „De stuurinrichting moet een eenvoudige en veilige bediening van het voertuig waarborgen tot aan de maximumsnelheid waarvoor het voertuig is ontworpen".

58 — Punt 40 van deze conclusie.

59 — Namelijk personenauto's met de stuurinrichting rechts, ongeacht of zij nieuw zijn of reeds eerder in een andere lidstaat zijn geregistreerd.

60 — Zie met name arrest van 18 november 2010, Lahousse en Lavichy (C-142/09, Jurispr. blz. I-11685, punt 43).

C – *Grief met betrekking tot reeds eerder in een andere lidstaat geregistreerde personenauto's*

1. Standpunten van partijen

65. De Commissie verwijt de Republiek Litouwen en de Republiek Polen dat zij door het beperken van de registratie op hun grondgebied van personenauto's met de stuurinrichting aan de rechterkant, niet de verplichtingen zijn nagekomen die op alle lidstaten rusten krachtens de bepalingen van primair recht betreffende het vrije verkeer van goederen. Zij is van mening dat deze beperkingen een onevenredige belemmering vormen voor het recht om zulke voertuigen in te voeren uit andere lidstaten van de Unie waar zij eerder werden geregistreerd.

66. Als verweer voert de Poolse regering aan dat de in geding zijnde nationale maatregelen niet kunnen worden beschouwd als een door artikel 34 VWEU verboden beperking. De Litouwse regering erkent daarentegen dat de toepasselijke bepalingen en de in Litouwen gevolgde praktijk het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 VWEU beperken. Beide zijn het erover eens dat een dergelijke beperking in ieder geval gerechtvaardigd is op grond van doelstellingen die verband houden met het waarborgen van de verkeersveiligheid en de bescherming van de gezondheid en het leven van personen. De Commissie ontkent niet dat dergelijke doelstellingen het algemeen belang dienen, maar bestrijdt dat de door beide verwerende lidstaten genomen maatregelen echt noodzakelijk en geschikt zijn om aan die zorgen tegemoet te komen.

2. Beperking van het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 VWEU

67. Nu het Unierecht niet voorziet in harmonisatie van de nationale regelingen betreffende de registratie door een lidstaat van op zijn grondgebied ingevoerde voertuigen die eerder in een andere lidstaat werden ingeschreven, moeten de in geding zijnde nationale maatregelen worden onderzocht in het licht van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen van het VWEU. In dit verband herinner ik eraan dat de kaderrichtlijn blijkens de formulering van artikel 1, eerste volzin, ervan alleen een geharmoniseerd kader vaststelt „voor de bestuursrechtelijke bepalingen en de algemene technische voorschriften voor de goedkeuring van alle *nieuwe* voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen". [61]

68. Ik wijs er meteen al op dat ik van mening ben dat het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen in artikel 34 VWEU van toepassing is op nationale bepalingen als in deze niet-nakomingsprocedures aan de orde.

69. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat regelingen van lidstaten die de handel binnen de Europese Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kunnen belemmeren, als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zijn te beschouwen. [62]

70. In dit geval voert de Commissie terecht aan dat de Litouwse en Poolse regelingen tot gevolg hebben dat goederen uit andere lidstaten, te weten voertuigen met de stuurinrichting aan de rechterkant die eerder buiten het nationale grondgebied werden geregistreerd, minder gunstig worden behandeld aangezien de bezitters van dergelijke voertuigen ervan kunnen worden weerhouden ze in te voeren om ze in Litouwen of Polen te laten registreren, gezien de verplichting om de stuurinrichting naar links te verplaatsen, hetgeen een grote ingreep is. [63]

61 — Cursivering van mij.

62 — Zie met name arrest van 11 juli 1974, Dassonville (C-8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5), en arrest Commissie/België, reeds aangehaald (punt 50 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 — De Commissie wijst erop dat daarvoor vervanging van bijna de gehele stuur- en reminrichting en van het gehele dashboard nodig is.

71. De Republiek Litouwen bestrijdt dit aspect van het tegen haar ingestelde niet-nakomingsberoep niet, evenmin als de Republiek Estland in haar memorie van interventie in deze zaak.

72. De Republiek Polen houdt daarentegen staande dat haar regeling het vrije verkeer van goederen niet belemmert, waarvoor zij enerzijds aanvoert dat de registratie slechts een administratieve formaliteit is en geen voorwaarde voor de aanschaf van het voertuig, en anderzijds dat de litigieuze verplichting voor alle voertuigen met rechtse stuurinrichting geldt, ongeacht hun herkomst, waarbij zij opmerkt dat dergelijke voertuigen ook in Polen [64] worden vervaardigd en kunnen worden gekocht.

73. Het Hof heeft evenwel herhaaldelijk uitgesproken dat zelfs indien, zoals in de onderhavige zaken, de in geding zijnde maatregelen zonder onderscheid van toepassing zijn en dus niet enkel betrekking hebben op goederen uit andere lidstaten, die omstandigheid niet verhindert dat het litigieuze verbod moet worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU, wanneer een in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigd en in de handel gebracht goed niet zonder beperkende voorwaarden op de markt van de verwerende lidstaat wordt toegelaten. [65]

74. Het komt mij voor dat de regelingen waarop deze niet-nakomingsprocedures betrekking hebben meer in het bijzonder voertuigen achterstellen die uit andere lidstaten worden ingevoerd waar zij reeds waren geregistreerd, terwijl op hen toch het vrije verkeer van goederen van toepassing is. Potentiële kopers in Litouwen of Polen zullen immers, nu zij weten dat zij hoge kosten zullen moeten maken voor de ombouw van een voertuig met de stuurinrichting rechts, in feite hun mogelijke interesse verliezen om dergelijke voertuigen in een andere lidstaat, waar zij veel verkocht worden, aan te schaffen. [66]

75. In dit verband wijs ik erop dat de bepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van goederen van toepassing zijn op producten van oorsprong uit de lidstaten alsook op producten uit derde landen die zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden. [67] Bovendien krijgt een product volgens vaste rechtspraak [68] het karakter van een nationaal product, zodra het is ingevoerd en in de handel gebracht, waaruit volgt dat ingevoerde en ter plaatse gekochte gebruikte motorvoertuigen soortgelijke of concurrerende producten zijn.

76. De wijze waarop de Republiek Litouwen en de Republiek Polen de registratie van uit andere lidstaten afkomstige voertuigen met rechtse besturing behandelen, is derhalve ongunstig in vergelijking met die van tweedehands voertuigen op hun nationale grondgebied, waarvan het overgrote deel linkse besturing heeft.

77. Uit een en ander volgt dat een regeling als de in geding zijnde naar mijn mening het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 VWEU belemmert.

64 — In een fabriek van de onderneming General Motors.

65 — Arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 14); van 6 oktober 2011, Bonnarde (C-443/10, Jurispr. blz. I-9327, punt 27 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), en van 18 oktober 2012, Elenca (C-385/10, punten 22 en 23, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 — Zie naar analogie arresten van 10 april 2008, Commissie/Portugal (C-265/06, Jurispr. blz. I-2245, punt 33), en van 24 april 2008, Commissie/Luxembourg (C-286/07, Jurispr. blz. I-63*, punten 32 en 34), en arrest Bonnarde, reeds aangehaald, (punt 30).

67 — Overeenkomstig artikel 28, lid 2, VWEU.

68 — Zie met name arrest van 11 december 1990, Commissie/Denemarken (C-47/88, Jurispr. blz. I-4509, punt 17).

3. Rechtvaardiging op grond van artikel 36 VWEU

78. De Republiek Litouwen en de Republiek Polen verweren zich tegen de tegen hen ingestelde beroepen met het betoog dat, zelfs als het Hof van oordeel mocht zijn dat er sprake is van een belemmering, zij niet behoren te worden veroordeeld aangezien de litigieuze regelingen zowel de verkeersveiligheid als de gezondheid en het leven van personen beogen te beschermen. De Commissie is daarentegen van mening dat de belemmeringen niet op die manier gerechtvaardigd kunnen worden.

a) Toelaatbaarheid van de aangevoerde rechtvaardigingsgrond

79. Artikel 36 VWEU bepaalt expliciet dat de doelstelling „bescherming van [...] de gezondheid en het leven van personen" een van de redenen is die belemmeringen van het vrije verkeer van goederen die kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking opleveren, kunnen rechtvaardigen. Het Hof heeft ook reeds uitgesproken dat dit doel de eerste plaats inneemt onder de belangen die door deze uitzonderingsbepaling worden beschermd.[69] Ook is het vaste rechtspraak dat het bij gebreke van harmonisatieregels die de gezondheid en het leven van personen beschermen, aan de lidstaten is te beslissen op welk niveau zij die bescherming wensen te verzekeren en hoe dit dient te gebeuren, met dien verstande dat zij de hen aldus verleende beoordelingsmarge binnen de door het Verdrag gestelde grenzen moeten uitoefenen.[70]

80. Bovendien heeft het Hof bekrachtigd dat de verkeersveiligheid tot de dwingende vereisten van algemeen belang behoort die, hoewel niet genoemd in artikel 36 VWEU, eveneens beperkingen van het intracommunautaire vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen indien een uitputtende gemeenschappelijke regeling op het betrokken terrein ontbreekt.[71] Weliswaar mogen de lidstaten, zoals de Litouwse en Poolse regeringen stellen bij gebreke van bepalingen die een volledige harmonisatie op Unieniveau tot stand brengen, beslissen op welk niveau zij de verkeersveiligheid op hun grondgebied willen verzekeren, maar zij dienen daarbij rekening te houden met de vereisten van het vrije verkeer van goederen, zoals het Hof al meermaals in herinnering heeft gebracht.[72]

81. In het onderhavige geval ontkent de Commissie niet de ernst van de risico's die de Litouwse en de Poolse regering verklaren te willen bestrijden, aangezien zij beaamt dat de aangevoerde doelen op zichzelf gerechtvaardigd kunnen zijn. Zij stelt evenwel terecht dat dit niet toereikend is om aan de verplichtingen van het Unierecht te voldoen.

82. Zoals het Hof immers heeft beslist, kan een nationale regeling weliswaar ten behoeve van de bescherming van het leven en de gezondheid van personen of van de verkeersveiligheid afwijken van het fundamentele beginsel van het vrij verkeer van goederen, maar slechts voor zover de genomen maatregelen enerzijds geschikt zijn om de aangevoerde gerechtvaardigde belangen te beschermen, en anderzijds geen grotere inbreuk op het beginsel maken dan voor dat doel noodzakelijk is.[73] Bijgevolg dient te worden nagegaan of bij de in geding zijnde maatregelen aan deze voorwaarden wordt voldaan.

69 — Zie met name arrest van 5 juni 2007, Rosengren e.a. (C-170/04, Jurispr. blz. I-4071, punt 39).

70 — Arresten van 11 september 2008, Commissie/Duitsland (C-141/07, Jurispr. blz. I-6935, punt 51), en van 1 maart 2012, Ascafor en Asidac (C-484/10, punt 60, en de aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Elenca, reeds aangehaald (punt 28).

71 — Arresten van 5 oktober 1994, Van Schaik (C-55/93, Jurispr. blz. I-4837, punt 19), en van 10 februari 2009, Commissie/Italië (C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punt 60, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 — Met name arrest Commissie/België, C-150/11, reeds aangehaald (punt 59 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 — Reeds aangehaalde arresten Gysbrechts en Santurel Inter (punt 51), en Ascafor en Asidac (punt 58).

b) Evenredigheid van de gebruikte middelen

83. Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het aan de verwerende lidstaten om overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel in de eerste plaats aan te tonen dat de regeling geschikt is om de beoogde doelen te verwezenlijken, en in de tweede plaats dat de betrokken regeling niet verder gaat dan ter bereiking van die doelen noodzakelijk is. [74]

84. Ten aanzien van de eerste van die voorwaarden rijst dan de vraag of de door de Republiek Litouwen en de Republiek Polen genomen maatregelen, inhoudende dat de registratie van voertuigen met een rechtse stuurinrichting afhankelijk wordt gesteld van de verplaatsing van die inrichting naar links, daadwerkelijk geschikt zijn om de verkeersveiligheid te waarborgen en de gezondheid en het leven van personen te beschermen.

85. Ik merk op dat de Commissie de aanvankelijk door haar betwijfelde realiteit van de gevaren die de verwerende lidstaten verklaren te willen bestrijden door bijzondere eisen aan die voertuigen te stellen, niet meer echt in twijfel trekt. Naar mijn mening valt niet te ontkennen dat het besturen van dergelijke voertuigen op een grondgebied waar rechts wordt gereden moeilijker en zelfs gevaarlijker is, aangezien de bestuurder een geringer gezichtsveld heeft dan wanneer hij links in het voertuig zou zitten en daardoor dichter bij de middenas van de weg. Dat veroorzaakt vooral bij inhaalmanoeuvres problemen en in het bijzonder op eenbaanswegen met tweerichtingsverkeer, zoals de Litouwse en de Poolse regering stellen [75] en zoals de Commissie lijkt te erkennen, ook al wijst zij erop dat de locatie van de stuurinrichting niet de enige risicofactor is. [76]

86. Ik ben het niet eens met de Commissie deel dat het ongerijmd en zelfs inconsequent lijkt dat de Republiek Litouwen en de Republiek Polen zich toleranter opstellen ten opzichte van dergelijke voertuigen indien zij tijdelijk op hun grondgebied rijden. [77] Die tolerantie volgt uitdrukkelijk uit de Litouwse wet op de veiligheid van het wegverkeer. [78] Wat Polen betreft, volgt uit haar verweerschrift dat de litigieuze regeling niet van toepassing is op toeristen. [79]

87. De betrokken uitzonderingen volgen evenwel uit volkenrechtelijke verdragen. Overeenkomstig artikel 39, lid 1, juncto bijlage 5, punt 1, bij het Verdrag inzake het wegverkeer, ondertekend te Wenen op 8 november 1968 [80], dient elke auto in het internationale verkeer te voldoen aan de bepalingen van dat verdrag en aan de technische eisen die in het land waar zij zijn ingeschreven gelden ten tijde van de eerste deelname aan het verkeer. Punt 8 van bijlage 1 [81] van dat verdrag bepaalt evenwel: „De Verdragsluitende Partijen kunnen weigeren op hun grondgebied motorvoertuigen in internationaal verkeer toe te laten, die zijn uitgerust met dimlichten met een asymmetrische

74 — Zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Polen, C-170/07 (punt 47, en de aldaar aangehaalde rechtspraak); Commissie/Italië, C-110/05 (punt 62 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), en Commissie/België, C-150/11 (punten 54 en 60 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 — Deze regeringen verwijzen naar gespecialiseerde studies volgens welke het feit dat het stuur zich niet aan de kant van de middenas bevindt, een belangrijke factor is voor verhoging van het ongevalsrisico vanwege een aanzienlijke verslechtering van het zicht dat nodig is bij een inhaalmanoeuvre, zowel naar voren voor wat betreft het zien van het tegemoetkomend verkeer, als naar achteren voor wat betreft de perceptie van de dode hoek waarin zich het achteropkomend verkeer bevindt.

76 — De Commissie herinnert er terecht aan dat verkeersonveiligheid voortvloeit uit een combinatie van verschillende factoren, zoals de toestand van het wegennet, de rijgewoonten of de technische staat van het voertuig.

77 — Zij stelt dat personen, zoals toeristen, die bij gelegenheid in een personenauto met rechtse stuurinrichting rijden en derhalve niet gewend zijn aan de bijzonderheden van het rechts rijden, een groter gevaar voor de verkeersveiligheid vormen dan personen die voortdurend met een dergelijke auto rechts rijden.

78 — Zie punt 9 van deze conclusie.

79 — Volgens het verzoekschrift van de Commissie kan ook door de Poolse minister van Infrastructuur ontheffing van de nationale eisen worden verleend, maar daarbij gaat het niet om personenauto's, waar deze niet-nakomingsprocedures betrekking op hebben, aangezien een ontheffing slechts kan worden verleend voor speciale voertuigen waarbij het stuur zich rechts moet bevinden voor de adequate uitoefening van de functies waarvoor zij zijn bestemd (bijvoorbeeld veegmachines), en voor voertuigen van diplomatiek personeel.

80 — Zie *Recueil des Traités des Nations Unies* deel 1042, blz. 17, en http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20XI/XI-B-19.fr.pdf voor de geconsolideerde versie met de wijzigingen die respectievelijk op 3 september 1993 en op 28 maart 2006 in werking zijn getreden.

81 — Bijlage betreffende uitzonderingen op de verplichting motorvoertuigen en aanhangwagens in het internationale verkeer toe te laten.

lichtbundel, indien deze lichtbundel niet is aangepast aan de rijrichting in hun gebied". Uit hoofde van de bepalingen van dit verdrag, waaraan de Republiek Litouwen en de Republiek Polen gebonden zijn [82], zijn zij derhalve gehouden het verkeer van motorvoertuigen waarvan de stuurinrichting rechts is geplaatst en die in het buitenland zijn geregistreerd, op hun nationale grondgebied toe te staan, al kunnen zij wel een tijdelijke aanpassing van de inrichting voor verlichting eisen, bijvoorbeeld door het gebruik van zwarte corrigerende stickers.

88. In ieder geval ben ik het ermee eens dat het feit dat de registratie van voertuigen die ontworpen zijn om links te rijden afhankelijk wordt gesteld van de verplaatsing van de stuurinrichting, een maatregel is die op grond van zijn ingrijpende aard geschikt is een doeltreffende bescherming te waarborgen van de weggebruikers op het grondgebied van lidstaten waar, zoals in Litouwen en Polen, rechts wordt gereden, aangezien die maatregel de risico's die eigen zijn aan het gebruik van die voertuigen in dergelijke omstandigheden in de kiem smoort.

89. De belemmering van het vrije verkeer van goederen die het gevolg is van een dergelijke eis, is volgens mij echter onevenredig aangezien minder vergaande maatregelen van het gewone recht hadden kunnen worden genomen om dezelfde doelen te bereiken.

90. In dit verband merkt de Commissie terecht op dat de bewuste maatregelen automatisch en algemeen van toepassing zijn, en met name ongeacht het feit of het betrokken voertuig al goedgekeurd en geregistreerd is in een lidstaat waar links wordt gereden of in een lidstaat waar rechts wordt gereden. [83] De litigieuze regelingen leggen in feite dwingende verplichtingen op, zonder rekening ermee te houden dat de eventueel getroffen maatregelen in de lidstaat waar het voertuig werd geregistreerd, ook met het oog op het waarborgen van de verkeersveiligheid, even doeltreffend zouden kunnen zijn als de voorgeschreven maatregelen in de lidstaat van invoer, zeker ingeval in de eerstgenoemde lidstaat aan dezelfde kant van de weg wordt gereden als in Litouwen en Polen.

91. Bovendien stelt de Commissie dat er minder ingrijpende maatregelen bestaan dan die welke de Republiek Litouwen en de Republiek Polen hebben genomen, maar die desalniettemin geschikt zijn bestuurders van voertuigen met rechtse besturing te helpen om zich zonder risico te verplaatsen in rechtsrijdend verkeer.

92. Zij oppert diverse alternatieven, allereerst de mogelijkheid van een bij wet geregeld absoluut inhaalverbod voor dit type voertuigen op eenbaanswegen met tweerichtingsverkeer, maar ik wijs er meteen al op dat dit voorstel me ondoeltreffend en zelfs gevaarlijk lijkt. [84] De Commissie oppert ook om voor te schrijven dat deze voertuigen van voorzieningen worden voorzien die het gezichtsveld van de bestuurder corrigeren om inhaalmanoeuvres te vergemakkelijken. [85] Hoewel de Litouwse en de Poolse regering deze tweede aanpak niet deugdelijk vinden, moet worden benadrukt dat de meeste lidstaten juist voor dit type maatregelen hebben gekozen.

82 — De Republiek Litouwen is tot dit verdrag toegetreden op 20 november 1991, terwijl de Republiek Polen het op 8 november 1968 heeft ondertekend en op 23 augustus 1984 geratificeerd.

83 — Zie naar analogie betreffende de eisen die een lidstaat stelt ten aanzien van voertuigen die eerder in andere lidstaten werden geregistreerd, arrest van 15 maart 2007, Commissie/Finland (C-54/05, Jurispr. blz. I-2473, punt 42), en arrest Commissie/Polen, reeds aangehaald (punten 44 e.v.).

84 — De Poolse regering is van mening dat dit verbod gevaarlijk kan zijn aangezien dergelijke voertuigen moeten kunnen inhalen in bepaalde noodsituaties of indien een langzaam voertuig, zoals een landbouwvoertuig, het verkeer ernstig vertraagt en een lange file veroorzaakt.

85 — Zoals breedtespiegels, camera's, monitoren of andere systemen voor indirect zicht.

93. Volgens de rechtsvergelijkende gegevens waarover ik beschik, zijn de in de gedaagde lidstaten van kracht zijnde normen in werkelijkheid niet bepaald wijdverbreid. De registratie van personenauto's met de stuurinrichting aan dezelfde kant als de algemene rijrichting, ongeacht of het nieuwe dan wel reeds in een andere lidstaat geregistreerde voertuigen betreft, is verder alleen in Letland [86] en Slowakije [87] en in mindere mate in Estland verboden. [88]

94. In alle overige lidstaten bevat de nationale regelgeving geen verbod of beperking van de registratie van dergelijke voertuigen [89] of wordt deze expliciet toegestaan met soms een verwijzing naar de eisen van Unierecht. [90]

95. Voor zover mij bekend, gaan de vereisten voor de registratie van dit type voertuigen in alle lidstaten over het algemeen niet verder dan voorwaarden of aanpassingen op technisch vlak, die vooral of zelfs uitsluitend betrekking hebben op de inrichtingen voor verlichting om andere weggebruikers niet te verblinden en voetgangers langs de kant van de weg beter te zien, of op de achteruitkijkspiegels om de bestuurder een groter gezichtsveld te verschaffen. [91]

96. Het feit dat door de meeste lidstaten voor deze gematigder aanpak is gekozen, laat duidelijk zien dat op het terrein waar deze beide beroepen betrekking op hebben, de bescherming van de verkeersveiligheid in voldoende mate kan worden gewaarborgd door minder beperkende middelen dan dat de registratie van een voertuig met rechtse stuurinrichting afhankelijk wordt gesteld van de verplaatsing daarvan naar links. Ook al stelt de Litouwse regering – zonder formeel bewijs te leveren – dat de Commissie de financiële lasten van een dergelijke verplaatsingsoperatie overdrijft, is het vanuit de optiek van Europese burgers die een dergelijk voertuig in Litouwen of in Polen willen invoeren, natuurlijk minder belastend en minder duur om slechts de dimlichten af te stellen of een extra achteruitkijkspiegel aan te schaffen.

97. Het is juist dat, zoals de Poolse regering aanvoert, bij de toetsing van de naleving van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van de verkeersveiligheid rekening worden gehouden met het feit dat elke lidstaat zelf kan beslissen op welk niveau en op welke wijze hij de bescherming daarvan wil waarborgen. Aangezien dat niveau per lidstaat kan verschillen, volgt uit de beoordelingsmarge die aldus aan de lidstaten is overgelaten dat het enkele feit dat in een bepaalde lidstaat minder strikte voorschriften gelden dan in de verwerende lidstaat, niet noodzakelijkerwijs betekent dat die laatste onevenredig zijn en bijgevolg strijdig met de regels met betrekking tot het vrije verkeer van goederen. [92]

86 — Zie artikel 10, lid 8, sub 1, van de Letse wet van 1 oktober 1997 inzake het wegverkeer (Ceļu satiksmes likums), en de Letse algemene maatregel van bestuur nr. 1080 van 30 november 2010 betreffende de registratie van voertuigen (Transportlīdzekļu reģistrācijas noteikumi).

87 — Zie de artikelen 16c, lid 2, en 17 van de Slowaakse wet nr. 725/2004 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van voertuigen in het wegverkeer (Zákon č. 725/2004 Z. z., o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

88 — Zie de artikelen 63, leden 3 en 6, 73, lid 11, 80, lid 3, en 83, lid 5, van de Estse wet van 17 juni 2010 inzake het wegverkeer (liiklusseadus), en paragraaf 301 van bijlage 1 en bijlage 2 bij verordening nr. 42 van 13 juni 2011 inzake de technische eisen voor voertuigen en aanhangwagens en eisen aan de uitrusting (mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele).

89 — Geen expliciete regeling in de nationale bepalingen betreffende het wegverkeer en de verkeersveiligheid of betreffende motorvoertuigen bestaat in met name Bulgarije, Duitsland, Ierland, Griekenland, Kroatië, Italië, Malta, Oostenrijk en Slovenië.

90 — In de Tsjechische Republiek is in mei 2008 door de minister van Verkeer in een communiqué meegedeeld dat wordt afgeweken van het beginsel dat de stuurinrichting zich links moet bevinden, teneinde te voldoen aan de vereisten van met name het vrije verkeer van goederen. Evenzo geldt in Finland sinds de inwerkingtreding van wet nr. 1090/2002 inzake voertuigen op 1 januari 2003 niet meer de regel dat de stuurinrichting zich slechts in limitatief opgesomde gevallen rechts mag bevinden (bijvoorbeeld postauto), maar geldt nog slechts dat het voertuig moet voldoen aan de technische eisen van de desbetreffende richtlijnen.

91 — Dit is met name het geval in België, Tsjechië, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Cyprus, Luxemburg, Nederland, Roemenië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

92 — Arrest Commissie/Italië, C-110/05, reeds aangehaald (punt 65 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

98. In het licht van de rechtspraak van het Hof [93] vormen de bovengenoemde rechtsvergelijkende gegevens volgens mij in het onderhavige geval niettemin een serieuze aanwijzing voor de buitensporigheid van de regelingen waarop deze niet-nakomingsprocedures betrekking hebben, aangezien die gegevens duidelijk maken dat minder beperkende middelen zonder bijzondere problemen worden aangewend en zulks door een grote meerderheid van de lidstaten van de Unie.

99. Ik ben van mening dat ook de verwerende lidstaten alternatieve maatregelen hadden kunnen nemen die minder inbreuk maken op het vrije verkeer van goederen, gezien het feit dat de Litouwse en de Poolse regering, op wie de bewijslast rust [94], niet aantonen dat de mogelijke risico's die de bewuste voertuigen op hun grondgebied met zich kunnen brengen, aanzienlijk verschillen van die op het grondgebied van die andere lidstaten.

100. De door die regeringen naar voren gebrachte statistische gegevens zijn in dit verband niet overtuigend: aangezien zij het gevolg van andere verkeersonveiligheidsfactoren kunnen zijn [95], kan hieruit namelijk niet worden opgemaakt dat het percentage door voertuigen met rechtse stuurinrichting veroorzaakte ongevallen op hun grondgebied significant hoger is ten opzichte van dezelfde soort ongevallen op het grondgebied van lidstaten met een minder strenge regelgeving. [96]

101. Eveneens wegens gebrekkige bewijsvoering dient het argument van de Poolse regering te worden afgewezen, dat zij het hoofd moet bieden aan een zo grote toestroom van dergelijke voertuigen dat het op haar nationale grondgebied veel groter gevaar is en de vaststelling van strengere eisen noodzakelijk maakt met veel duurdere consequenties en bijgevolg een veel grotere afschrikkende werking dan in de meeste lidstaten.

102. Het Hof heeft inderdaad aanvaard dat bij de toetsing van de evenredigheid van de in geding zijnde beperking rekening moet worden gehouden met bepaalde bijzonderheden van de betrokken lidstaat. [97] In dit geval is echter niet aangetoond dat de vaststelling van de litigieuze regelingen werd ingegeven door de bijzonderheid van beide verwerende lidstaten, dat een groot aantal van hun onderdanen die naar Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn geëmigreerd, veel belangstelling hebben om personenauto's uit die staten in te voeren wanneer zij zich weer blijvend in hun land van herkomst vestigen.

103. Bijgevolg blijken de door de Republiek Litouwen en de Republiek Polen gebruikte middelen, die inhouden dat de registratie van zulke voertuigen afhankelijk wordt gesteld van de verplaatsing van de stuurinrichting, onevenredig te zijn aan de aangevoerde doelen van bescherming van de verkeersveiligheid en van de gezondheid en het leven van personen.

93 — Zie naar analogie arresten van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk (C-333/08, Jurispr. blz. I-757, punt 105), en van 9 december 2010, Humanplasma (C-421/09, Jurispr. blz. I-12869, punt 41), waarin het Hof op het gebied van de volksgezondheid heeft beslist dat de vergelijking van de inhoud van de regelgeving van verschillende andere lidstaten of zelfs in alle of bijna alle overige lidstaten relevant kan zijn bij de toetsing van de objectieve rechtvaardiging die voor de regeling van een lidstaat is aangevoerd, met name bij de toetsing van de evenredigheid van die regeling.

94 — Zie behalve de reeds aangehaalde rechtspraak over het evenredigheidsbeginsel (voetnoot 74 van deze conclusie), de meer algemene rechtspraak over de verdeling van de bewijslast in niet-nakomingsprocedures en met name de arresten van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-416/07, Jurispr. blz. I-7883, punten 32 en 33), en van 18 oktober 2012, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-301/10, punten 70-72 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 — De Commissie wijst erop dat de hogere ongevalspercentages in Litouwen en Polen dan in de andere lidstaten diverse redenen kunnen hebben, zoals de staat van het wegennet of de frequentie van het rijden onder invloed in die landen.

96 — De door de Poolse regering verstrekte statistische gegevens hebben betrekking op het ongevalspercentage op het nationale grondgebied of op het aantal ingevoerde tweedehands voertuigen uit andere lidstaten, maar maken geen duidelijk onderscheid in termen van verkeersveiligheid tussen voertuigen met rechtse stuurinrichting en voertuigen met linkse stuurinrichting. De Litouwse regering voert aan dat volgens gegevens van Eurostat het aantal dodelijke verkeersslachtoffers in Litouwen en Polen 2 à 3 maal zo hoog is als in de andere lidstaten, wat echter niet kan bewijzen dat ongevallen met dodelijke afloop die veroorzaakt worden door voertuigen met rechtse stuurinrichting in deze beide staten beduidend vaker voorkomen.

97 — Bijvoorbeeld op het gebied van de volksgezondheid: de voedingsgewoonten van de nationale bevolking (arrest van 5 februari 1981, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen, C-53/80, Jurispr. blz. 409, punten 13 en 14).

104. Rekening houdende met het voorgaande en in het bijzonder met de strijdigheid van de in geding zijnde nationale maatregelen met het Unierechtelijke vereiste van evenredigheid, ben ik van mening dat deze beide lidstaten de op hen rustende verplichtingen krachtens de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU niet zijn nagekomen en dat genoemde maatregelen niet in stand kunnen blijven.

D – *Kosten*

105. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Nu de Commissie tot verwijzing van respectievelijk de Republiek Litouwen en de Republiek Polen in de kosten heeft gevorderd, dienen deze vorderingen te worden toegewezen indien, zoals ik in overweging geef, deze beroepen wegens niet-nakoming worden toegewezen en genoemde lidstaten in het ongelijk worden gesteld.

106. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering zullen de lidstaten die hebben verzocht om toelating als interveniënten in de onderhavige zaak, hun eigen kosten dragen.

IV – Conclusie

107. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De Republiek Polen, in zaak C-639/11, en de Republiek Litouwen, in zaak C-61/12, zijn de verplichtingen niet nagekomen die op hen rusten krachtens artikel 2 bis van richtlijn 70/311/EEG van de Raad van 8 juni 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de stuurinrichtingen van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 1999/7/EG van de Commissie van 26 januari 1999, artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn), en artikel 34 VWEU en artikel 36 VWEU, door nationale bepalingen in stand te laten die de registratie op hun nationale grondgebied van personenauto's met rechtse stuurinrichting, ongeacht het feit of de voertuigen nieuw zijn dan wel reeds eerder in een andere lidstaat zijn geregistreerd, afhankelijk stellen van de verplaatsing van de stuurinrichting van die voertuigen naar de linkerkant.

2) De Republiek Polen wordt verwezen in de kosten in zaak C-639/11 en de Republiek Litouwen wordt verwezen in de kosten in zaak C-61/12.

3) De Republiek Litouwen draagt haar eigen kosten uit hoofde van haar interventie in zaak C-639/11, terwijl de Republiek Estland en de Republiek Polen hun eigen kosten dragen uit hoofde van hun interventie in zaak C-61/12."