Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NIILO JÄÄSKINEN
föredraget den 7 november 2013 [1]

Mål C-639/11

Europeiska kommissionen
mot
Republiken Polen
Mål C-61/12
Europeiska kommissionen
mot

Republiken Litauen

”Fördragsbrott — artikel 2a i direktiv 70/311/EEG — Artikel 4.3 i ramdirektiv 2007/46/EG — Artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF — Fri rörlighet för varor — Restriktioner — Åtgärder med motsvarande verkan — Lagstiftning i en medlemsstat med högertrafik som förbjuder registrering av personbilar utrustade för vänstertrafik vilka är nya eller redan har registrerats i en annan medlemsstat — Huruvida kravet att styrinrättningen ska vara placerad på fordonets vänstra sida kan godtas”

I – Inledning

1. Såväl i Polen som i Litauen är registrering av ett motorfordon med styrinrättningen placerad på höger sida förbjuden och/eller villkoras av att styrinrättningen flyttas till vänster sida av fordonet, oavsett om fordonet är nytt eller om det tidigare har registrerats i en annan medlemsstat.

2. Europeiska kommissionen har i två ansökningar väckt talan om fördragsbrott vid domstolen och begärt att domstolen ska fastställa att Republiken Polen och Republiken Litauen har underlåtit att fullgöra sina respektive skyldigheter enligt artikel 2a i direktiv 70/311/EEG om styrinrättningar för motorfordon [2] och artikel 4.3 i direktiv 2007/46/EG som fastställer en ram för godkännande av dessa fordon [3], vad gäller nya personbilar, samt enligt artikel 34 FEUF, vad gäller personbilar som redan registrerats i en annan medlemsstat.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets direktiv 70/311/EEG av den 8 juni 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om styrinrättningar för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 133, s. 10; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 139), i ändrad lydelse senast genom kommissionens direktiv 1999/7/EG av den 26 januari 1999 (EGT L 40, s. 36).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (Ramdirektiv) (EUT L 263, s. 1, nedan kallat ramdirektivet). Direktivet upphävde och ersatte med verkan från den 29 april 2009, rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 42, s. 1).

3. Svarandena har med eftertryck bestritt de anmärkningar som riktats mot dem. Republiken Polen har hävdat att de omtvistade nationella åtgärderna överensstämmer med ramdirektivet och direktiv 70/311, medan Republiken Litauen har påstått att de inte ens omfattas av direktivens tillämpningsområde. Enbart Republiken Polen har anfört att sådana åtgärder inte utgör hinder för den fria rörligheten för varor vilka är förbjudna enligt artikel 34 FEUF. Båda två anser att dessa åtgärder i vart fall borde godtas enligt artikel 36 FEUF, såsom berättigade av det allmänna trafiksäkerhetsintresset. Kommissionen har inte förnekat att detta syfte kan motivera ett sådant hinder men den anser att ifrågavarande lagstiftning varken är ägnad att uppnå syftet eller står i proportion till det.

4. Trots att de båda målen inte formellt har förenats, motiverar de gemensamma dragen i kommissionens anmärkningar att ett enda förslag till avgörande föredras.

II – De påstådda fördragsbrotten, den ifrågavarande lagstiftningen, de administrativa förfarandena samt förfarandena vid domstolen

5. Det framgår av handlingarna i mål C-639/11 att registrering av motorfordon i Polen sker i enlighet lagen av den 20 juni 1977om vägtrafik [4], när det rör sig om nya fordon på grundval av ett utdrag ur ett intyg om godkännande, eller en kopia på ett beslut om dispens från godkännande [5], enligt artikel 72.1 i polska vägtrafiklagen och, i fråga om fordon som redan registrerats en första gång i utlandet, efter en teknisk kontroll enligt artikel 81.5 i samma lag.

6. Den tekniska kontrollen består i att undersöka huruvida ett fordon bland annat uppfyller villkoren i den polska vägtrafiklagen och i infrastrukturministerns förordning av den 31 december 2002, angående de tekniska krav som är tillämpliga på fordon och omfattningen av deras nödvändiga utrustning [6]. Det föreskrivs i punkt 9.2 i förordningen att ”[r]atten i ett fordon som har mer än tre hjul, vars konstruktion medger en hastighet på över 40 km/h, … inte [får] vara placerad på fordonets högra sida”.

7. Räckvidden av och de närmare föreskrifterna för utförandet av den tekniska kontrollen har fastställts i infrastrukturministerns förordning av den 16 december 2003 [7]. Enligt punkt 5.1 i bilaga I till denna förordning utgör rattens placering på den högra sidan ett väsentligt kriterium för fastställande av att ett sådant fordon inte uppfyller de nationella tekniska kraven. Samma bestämmelse återfinns i punkt 6.1 i bilaga I till den förordning som antogs den 18 september 2009 av denna minister [8] i syfte att ersätta ovannämnda 2003 års förordning.

8. Med avseende på de uppgifter som tillhandahållits i mål C-61/12, föreskrivs i artikel 25.4 i litauiska trafiksäkerhetslagen [9] att ”[d]et är förbjudet att på allmän väg framföra motorfordon som är avsedda att köras på vänster sida av körbanan och/eller i vilka ratten är placerad på höger sida, såvida de inte har registrerats i Republiken Litauen före den 1 maj 1993 eller genom sin konstruktion och utrustning är avsedda för särskild användning. Förbudet gäller inte under kortare perioder (upp till 90 dagar) för

4 — Dz. U. av år 2005, nr 108, position 908, i ändrad lydelse.

5 — Denna dispens kan följa av artikel 68 i den lag som föreskriver att en tillverkare eller importör av ett motorfordon är skyldig att från den minister som ansvarar för transporter erhålla ett intyg om godkännande för varje ny typ av fordon. Skyldigheten gäller inte när tillverkaren eller importören har erhållit ett intyg om godkännande som utfärdats, i överensstämmelse med förfarandet för EG-typgodkännande, av den behöriga myndigheten i en medlemsstat i Europeiska unionen.

6 — Dz. U. av år 2003, nr 32, position 262, i ändrad lydelse.

7 — Dz. U. av år 2003, nr 227, position 2250, i ändrad lydelse.

8 — Dz. U. av år 2009, nr 155, position 1232. Denna förordning som trädde i kraft den 22 september 2009, upphävdes den 8 oktober 2012 genom transportministerns förordning av den 26 juni 2012 (Dz. U. av år 2012, nr 0, position 996).

9 — Valstybės žinios av den 31 oktober 2000. Kommissionen har preciserat att en ny version av denna lag trädde i kraft den 1 juli 2008.

utländska medborgare som anländ till Republiken Litauen i ett fordon som registrerats i utlandet och som inte innehar ett tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i Republiken Litauen. Förbudet gäller inte heller litauiska medborgare vilkas permanenta bostad är belägen i utlandet samt de fordon som enligt lag tillhör kategorin veteranfordon".

9. Artikel 27 i litauiska trafiksäkerhetslagen föreskriver att motorfordon som framförs i Litauen i princip ska vara registrerade där. Enligt artikel 27.1 gäller emellertid inte denna registreringsskyldighet under kortare perioder (upp till 90 dagar) för de utlänningar som anländ dit i ett fordon som registrerats i utlandet, vilka inte innehar ett tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i Litauen eller innehar ett EG-uppehållstillstånd. Förbudet gäller inte heller litauiska medborgare som är permanent bosatta i utlandet. I artikel 27.2 föreskrivs vidare att motorfordon som är konstruerade för vänstertrafik och/eller har sin ratt till höger inte får registreras i Litauen, såvida det inte rör sig om veteranfordon eller fordon avsedda för särskilda funktioner.

10. Förordning nr°2B-290 av den 29 juli 2008 av direktören för nationella vägtrafikinspektionen vid kommunikationsministeriet som bland annat fastställer de tekniska kraven för motorfordon och tillhörande släpvagnar, föreskriver i kapitel IV att "styrsystemet i ett fordon[10] inte kan installeras på höger sida av förarutrymmet/förarhytten, utom i motorfordon som registrerats i Litauen före den 1 maj 1993, och i fordon som är föremål för en specifik registrering". Samma direktörs förordning nr° 2B-515 av den 23 december 2008, definierar i punkt 28, på vilket sätt omplaceringen av styrinrättningen från höger till vänster sida ska utföras för att vara tillåten.

11. Kommissionen har mottagit en rad klagomål från personer bosatta i Polen och i Litauen som konfronterats med att de inte kunnat låta registrera personbilar med ursprung i en annan medlemsstat, bland annat Förenade konungariket och Irland, på grund av att styrinrättningen var placerad på höger sida. Kommissionen ansåg att skyldigheten att flytta styrinrättningen till vänster sida var detsamma som ett förbud mot registrering av sådana fordon i de båda medlemsstaterna. Enligt kommissionen utgjorde detta i fråga om nya fordon ett åsidosättande av artikel 4.3 i ramdirektivet och av artikel 2a i direktiv 70/311, samt vad angår fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat ett åsidosättande av artikel 34 FEUF.

12. Den 9 oktober 2009, respektive den 3 november 2009, uppmanade kommissionen Republiken Polen och Republiken Litauen att upphöra med sina fördragsbrott. Den 8 december 2009 bestred Republiken Polen och den 5 januari 2010 Republiken Litauen kommissionens anmärkningar. Eftersom kommissionen inte hade övertygats av de argument som dessa medlemsstater framfört till sitt försvar, riktade den ett motiverat yttrande till dem den 1 oktober 2010, respektive den 25 november 2010. Efter att ha bedömt svaren på det motiverade yttrandet, vilka tillhandahölls den 30 november 2010 av Republiken Polen och den 19 januari 2011 av Republiken Litauen, beslutade kommissionen att i båda fallen väcka talan om fördragsbrott.

13. Genom en ansökan som inkom den 13 december 2011 begärde kommissionen att domstolen skulle "slå fast att Republiken Polen genom att villkora personbilars registrering i Polen, vilkas styrinrättning är placerad på höger sida och som är nya eller registrerade i andra medlemsstater, av att ratten flyttas till vänster sida, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 2a i direktiv [70/311], artikel 4.3 i ramdirektivet och artikel 34 [FEUF]".

14. Republiken Polen har yrkat att talan ska ogillas, eftersom den förordar en annan tolkning av de olika aktuella bestämmelserna, samt att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Litauen har ingett en interventionsinlaga till stöd för Republiken Polens yrkanden. Det hölls ingen förhandling.

10 — Detta system beskrivs i punkt 4.18 i förordning nr°2B-152 av den 9 maj 2006 av direktören för nationella vägtrafikinspektionen vid kommunikationsministeriet, om fastställande av regler om typgodkännande av motorfordons styrutrustning som "den inrättning som ändrar fordonets farriktning och som inbegriper spakar, styrhjul och i förekommande fall, energiförsörjning."

15. Genom en ansökan som inkom den 6 februari 2012, begärde kommissionen att domstolen skulle ”erkänna att Republiken Litauen genom att förbjuda registrering av personbilar med ratten monterad på höger sida och/eller genom att för registrering av personbilar med högerstyrning som är nya eller tidigare har registrerats i en annan medlemsstat, kräva att ratten flyttas till vänster sida, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiv [70/311], ramdirektivet och artikel 34 [FEUF]”.

16. Republiken Litauen har yrkat att talan ska ogillas, eftersom den förordar en annan tolkning än kommissionens tolkning av de aktuella bestämmelserna, samt att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Estland och Republiken Polen har i sina interventionsinlagor yttrat sig till stöd för Republiken Litauens yrkanden. Det hölls ingen förhandling.

III – Bedömning av talan om fördragsbrott mot de båda medlemsstaterna

A – *Inledande anmärkningar*

17. Det framgår av dessa mål att gällande lagstiftning i Litauen och Polen utgör hinder mot registrering av fordon vilkas styrinrättning är placerad till höger. Republiken Litauen vägrar nämligen att tillåta att motorfordon framförs på allmän väg och registreras vilka är konstruerade för att framföras på vänster sida av körbanan och/eller har ratten till höger, med förbehåll för vissa uttömmande uppräknade undantag i litauiska trafiksäkerhetslagen [11]. Det är vidare obligatoriskt i Litauen att dessa fordons styrinrättning i förväg flyttas till vänster sida [12]. Republiken Polen villkorar, för sin del, registreringen av alla motorfordon som är nya eller redan har registrerats en första gång i utlandet, av att ett intyg uppvisas om att fordonet genomgått en teknisk kontroll. Enligt flera förordningar av den polske infrastrukturministern [13], kan resultatet av kontrollen inte godtas vad gäller fordon med styrinrättning till höger, eftersom dessa fordon betraktas som icke förenliga med de nationella tekniska kraven.

18. Inledningsvis ska det erinras om att, vid den tidpunkt då gemenskapens harmonisering av nationell lagstiftning om motorfordons tekniska egenskaper inleddes, bestod Europeiska gemenskapen endast av medlemsstater som hade högertrafik. Efter såväl Irlands som Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands inträde, vilka har vänstertrafik [14], utvecklades en enhetlig praxis medlemsstaterna emellan som bestod i att fordon med styrinrättning på höger sida av fordonet registrerades i medlemsstater med högertrafik och vice versa [15]. Det var inte förrän efter det att utvidgningen av Europeiska unionen ägt rum år 2004 som denna enhetlighet ifrågasattes av vissa nya medlemsstater, däribland Republiken Litauen och Republiken Polen. Dessa har väsentligen åberopat den säkerhetsrisk som det innebär att motorfordon trafikerar vägarna i vilka styrinrättningens placering inte är anpassad till högertrafik, respektive vänstertrafik [16].

11 — Se punkterna 8 och 9 i detta förslag till avgörande.

12 — Se punkt 10 i detta förslag till avgörande.

13 — Se punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande.

14 — För närvarande inbegriper kategorin medlemsstater med vänstertrafik även Republiken Cypern och Republiken Malta.

15 — Jag tror att Republiken Finland var den sista av de berörda medlemsstaterna att ansluta sig till denna praxis i och med att det inte var förrän den 1 januari 2003 som den regel upphävdes vilken, med några undantag, krävde att styrinrättningen skulle vara placerad på vänster sida.

16 — De problem som rör registreringen av motorfordon med ursprung i andra medlemsstater är ett av de 20 allvarligaste bekymmer i samband med den inre marknaden på dess nuvarande stadium (se redogörelsen för motiven till förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förenklad överföring av motorfordon registrerade i en annan medlemsstat på den inre marknaden, av den 4 april 2012, KOM(2012)°164 final, s.°2, och den statistik som finns på adressen: http://europa.eu/rapid/press release_MEMO 12 242_en.htm).

19. Det finns också anledning att understryka att talan i dessa mål inte har till föremål de fördragsbrott som skulle bli följden av en inskränkning av friheten att saluföra fordon med styrinrättning till höger, utan de fördragsbrott som följer av en begränsning av möjligheten att registrera sådana fordon i Litauen respektive Polen. Varken försäljning eller import av dessa är nämligen förbjuden i de båda medlemsstaterna. Enbart registrering av denna kategori av fordon, oberoende av om de har tillverkats på plats eller importerats, är förbjuden så länge styrinrättningen inte har flyttats över till vänster sida.

20. Talan i de båda målen begränsas vidare till såväl nya som begagnade ”personbilar”, vilket utesluter vissa kategorier av motorfordon, bland annat nyttofordon, som dock omfattas av de bestämmelser som angetts av kommissionen [17]. Jag understryker att klassificeringen ”personbil” inte förekommer vare sig i ramdirektivet [18] eller i direktiv 70/311 [19] utan motsvarar begreppet fordon i kategori M1, det vill säga ”Fordon som används för personbefordran med högst åtta säten utöver förarplatsen” [20].

21. Republiken Litauen stödjer sig i sakfrågan på denna begränsning [21]. Enligt kommissionen kan däremot inte dess formella val på något sätt leda till ett ifrågasättande av de aktuella bestämmelsernas tillämpningsområde utan det förklaras av att talan i dessa mål är en följd av klagomål som riktats till kommissionen just angående personbilar [22] och av uppfattningen att ett av syftena med ett överträdelseförfarande är att hjälpa unionsmedborgarna att lösa de reella problem som de konfronteras med i medlemsstaterna. Enligt min mening framgår det av rättspraxis att kommissionen förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning inte endast när det gäller att inleda ett fördragsbrottsförfarande [23] utan även när det gäller att inskränka föremålet för talan [24]. Detta konstaterande har som enda konsekvens att den kommande domens räckvidd begränsas till motorfordon som tillhör kategori M1, utan inverkan på vad som skulle kunna beslutas senare angående fordon av en annan typ.

22. Bland de personbilar som har styrinrättningen placerad på höger sida skiljer kommissionen mellan, å ena sidan, personbilar som är nya, för vilka de hinder mot registrering som uppkommit genom den litauiska och polska lagstiftningen strider mot ramdirektivet och direktiv 70/311, vilka båda rör EG-typgodkännande av nya motorfordon, och å andra sidan, personbilar som redan har registrerats i en annan medlemsstat, för vilka dessa hinder utgör ett intrång i den fria rörligheten för varor enligt artikel 34 FEUF. Denna uppdelning har Republiken Litauen invänt mot och anfört att även den förstnämnda kategorin av fordon borde hänföra sig till artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF och inte

17 — I artikel 1 i direktiv 70/311 anges de fordon som omfattas av direktivets bestämmelser och den definition som gavs i direktiv 70/156. Vad beträffar ramdirektivet, uppges i skäl 4 och följande skäl anledningen till att dess materiella räckvidd har utvidgats i förhållande till tidigare bestämmelser, medan artiklarna 1, 2 och 3 punkt 11 och följande punkter fastställer på vilka nya fordon direktivet ska tillämpas. Vad angår artikel 34 FEUF, kan den omfatta alla typer av fordon.

18 — Domstolen framhöll likaledes i dom av den 13 juli 2006 i mål C-83/05, Voigt (REG 2006, s.°I-6799), punkt 15, att direktiv 70/156 inte innehåller några bestämmelser som avser klassificering av motorfordon i kategorin ”personbilar”.

19 — Däremot definieras, exempelvis i kommissionens förordning (EG) nr°1400/2002 av den 31 juli 2002 om tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn (EGT L°203, s.°30), ”personbil” som ”ett motorfordon avsett för persontransporter med högst åtta sittplatser utöver förarplatsen”.

20 — Såsom begreppet fordon definieras bland annat i bilaga I not (b) punkt 1 i direktiv 70/156.

21 — Den har hävdat att kommissionen underförstått erkänner att trafik med fordon som har sin styrinrättning till höger utgör en stor fara, när det rör sig om tunga nyttofordon, vilket skulle göra det möjligt att åtminstone begränsa registreringen av sistnämnda fordon av säkerhetsskäl utan att detta skulle strida mot unionsrätten.

22 — Se punkt 11 i detta förslag till avgörande.

23 — Bland annat dom av den 14 maj 2002 i mål C-383/00, kommissionen mot Tyskland (REG 2002, s. I-4219), punkt 19 och av den 11 juni 2009 i mål C-327/08, kommissionen mot Frankrike, punkt 26.

24 — Domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att kommissionen, inom ramen för fullgörandet av den uppgift som ankommer på den enligt artikel 258 FEUF, är fri att fastställa tvisteföremålet (se, bland annat, dom av den 18 maj 2006 i mål C-221/04, kommissionen mot Spanien, REG 2006, s. I-4515, punkt 33, och följande punkter, samt av den 19 maj 2009, i mål C-531/06, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-4103, punkt 23).

omfattas av tillämpningsområdet för direktiven. Eftersom den harmonisering som föreskrivs i direktiv 2007/46 och direktiv 70/311 är uttömmande till sin karaktär ska i vart fall den omtvistade lagstiftningen enligt domstolens rättspraxis [25] först bedömas med avseende på bestämmelserna i dessa direktiv och därefter mot bakgrund av bestämmelserna i EUF-fördraget.

B – *Anmärkningen angående nya personbilar*

1. *Inledande ord om harmoniseringen av de tekniska krav som gäller privatbilar och förfarandet för EG-typgodkännande*

23. Europeiska gemenskapen inledde redan på 1960-talet en ambitiös harmoniseringsprocess av nationella föreskrifter om tekniska krav på privatbilar och typgodkännande av motorfordon, då de befintliga olikheterna på detta område hindrade tillgången till den inre marknaden och den fria rörligheten inom denna marknad [26]. Vid den tidpunkten använde lagstiftaren i detta syfte en metod som i motsats till den ”nya strategin” [27], bestod i att alla tekniska normer skulle inkorporeras direkt i de relevanta unionsrättsakterna, i detta fall i ett ramdirektiv om gemenskapsgodkännande per fordonstyp, så kallat ”EG-typgodkännande”, vilket skulle kompletterades av särdirektiv [28] som ramdirektivet hänvisar till.

24. Utvecklingen av denna process utmynnade i antagandet av ramdirektivet, vars skäl 2 betonar att ”[f]ör att gemenskapens inre marknad skall kunna upprättas och fungera väl bör medlemsstaternas godkännandesystem ersättas med ett förfarande för gemenskapsgodkännande som bygger på principen om *fullständig harmonisering*” [29].

25. Syftet med detta direktiv, såsom det definieras i artikel 1, är att fastställa en harmoniserad ram som innefattar de administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom gemenskapen.

26. De tekniska nationella kraven och skyldigheten avseende ett nationellt typgodkännande motiveras av trafiksäkerhetsskäl. Det är därför som såväl EG-typgodkännandet, som de enhetliga tekniska krav som specificeras i unionsrätten även syftar till att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet, såsom anges i skälen 3 och 14 i ramdirektivet [30].

27. Syftet med de unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på området är således att möjliggöra förverkligandet av en väl fungerande fri rörlighet för varor i fordonssektorn och samtidigt upprätthålla de tvingande villkor som ger en hög nivå av trafiksäkerhet.

25 — Nationella åtgärder inom ett område där det har skett en uttömmande harmonisering på gemenskapsnivå, ska bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna (se, bland annat, dom av 5 juni 2008 i mål C-170/07, kommissionen mot Polen, punkt 35, av den 16 december 2008 i mål C-205/07, Gysbrechts och Santurel Inter, REG 2008, s. I-9947, punkt 33, och av den 6 september 2012 i mål C-150/11, kommissionen mot Belgien, punkt 47).

26 — Se ingressen till ramdirektiv 70/156.

27 — Se, bland annat, rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny strategi på området för teknisk harmonisering och normalisering (EGT C 136, p. 1).

28 — Särdirektiven syftar till att specificera de harmoniserade tekniska krav som gäller enskilda delar av eller egenskaper hos ett fordon, enligt fjärde skälet i direktiv 70/156.

29 — Min kursivering.

30 — Det anges i skäl 3 att syftet med nämnda tekniska krav ”bör främst vara att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet” och i skäl 14 att ”[d]et främsta målet med lagstiftningen om godkännande av fordon är att se till att nya fordon, komponenter och separata tekniska enheter som släpps ut på marknaden uppfyller höga krav i fråga om säkerhet och miljöskydd”.

28. Såsom anges i ett tolkningsmeddelande från kommissionen [31] omfattar registrering av ett motorfordon i en medlemsstat högst tre olika steg. Det första steget är godkännandet av motorfordonets tekniska egenskaper, i enlighet med den procedur för EG-typgodkännande som föreskrivs i ramdirektivet. Det andra steget är en eventuell teknisk kontroll för att säkerställa att ett begagnat motorfordon är i gott skick och trafiksäkert. Det tredje steget är registreringen, som sådan, det vill säga ett administrativt godkännande av att fordonet tas i bruk i vägtrafik som innefattar identifikation av fordonet och tilldelning av ett registreringsnummer.

29. I syfte att förenkla, särskilt registreringen i medlemsstaterna, har de nationella godkännandesystemen ersatts med ett enhetligt förfarande för godkännande avseende varje typ av motorfordon. Tack vare detta förfarande som bygger på principen om fullständig harmonisering [32], ska alla fordon som säljs på den europeiska marknaden överensstämma med gemensamma normer avseende deras tekniska egenskaper. De fordon som godkänts i en av medlemsstaterna under iakttagande av dessa harmoniserade bestämmelser kan sedan lagenligt saluföras inom hela unionen.

30. Artikel 4.3 i ramdirektivet fastställer medlemsstaternas skyldigheter på så sätt att dessa ”skall registrera eller tillåta försäljning eller ibruktagande av endast sådana fordon … som uppfyller kraven i detta direktiv”och ”[d]e får inte förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon … av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon … uppfyller kraven i detta direktiv”. Det föreskrivs i artikel 1.3 i direktivet att ”[s]ärskilda tekniska krav avseende fordons konstruktion och funktion skall i enlighet med detta direktiv fastställas i rättsakter över vilka det finns *en uttömmande förteckning* i bilaga IV” [33].

31. Direktiv 70/311 är den andra rättsakt med sekundärrättsliga bestämmelser som kommissionen åberopat i sin talan om fördragsbrott mot respektive medlemsstat. Direktivet angår styrinrättningar för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon och är en av de särrättsakter som nämns i bilaga IV till ramdirektivet.

32. Artikel 2a i direktiv 70/311 lades till i samband med Irlands och Förenade konungarikets anslutning till Europeiska gemenskaperna [34]. Det anges där att ”[m]medlemsstaterna … inte [får]vägra eller förbjuda försäljning, registrering, ibruktagande eller användning av ett fordon av skäl som hänför sig till styrinrättningen om denna uppfyller kraven i bilagorna[[35]]”.

33. En av hörnstenarna i förfarandet för EG-typgodkännande är att varje medlemsstat erkänner den tekniska kontroll som de övriga medlemsstaterna utför. Detta förfarande ger varje medlemsstat möjlighet att konstatera att en fordonstyp har genomgått de kontroller som föreskrivs i särdirektiven och som redovisas i ett typgodkännandeintyg. När en medlemsstats behöriga myndigheter som har erhållit en ansökan av en tillverkare konstaterar att den berörda fordonstypen uppfyller alla tillämpliga krav i unionsrätten är det EG-typgodkännande som tillverkaren tilldelas giltigt i alla övriga medlemsstater. De tillverkare som innehar ett EG-typgodkännande avseende en fordonstyp är, å sin sida, skyldiga att utfärda ett intyg om överensstämmelse för alla fordon som de tillverkar i syfte att intyga att de överensstämmer med denna fordonstyp. Ett fordon som åtföljs av ett

31 — Punkt 3.2 i tolkningsmeddelande från kommissionen om förfaranden för registrering av motorfordon med ursprung i en annan medlemsstat (EUT C 68, s. 15).

32 — Se skäl 2 i ramdirektivet.

33 — Min kursivering.

34 — Akt om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade kungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (EGT L 73, s. 14).

35 — Det ska preciseras att direktiv 70/311 inte längre innehåller endast en bilaga utan fyra. Se de senaste ändringar som införts genom kommissionens direktiv 1999/7/EG av den 26 januari 1999 om anpassning till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 70/311/EEG om styrinrättningar för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 40, s. 36).

sådant intyg måste av alla medlemsstater anses vara i överensstämmelse med landets egna författningar [36]. Det föreskrivs således i artikel 26.1 första stycket i ramdirektivet att medlemsstaterna ska registrera fordon och tillåta att de säljs eller tas i bruk endast om de åtföljs av ett giltigt intyg om överensstämmelse som utfärdats i enlighet med artikel 18 i direktivet.

2. *Huruvida ramdirektivet och direktiv 70/311 är tillämpliga*

34. Republiken Litauen har påstått att den omtvistade lagstiftningen inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för ramdirektivet och direktiv 70/311 [37]. Förbudet i nationell lag mot att registrera fordon försedda med styrinrättning på höger sida, bygger inte på tekniska överväganden, exempelvis att styrinrättningen fungerar väl eller är pålitlig, utan på överväganden om trafiksäkerhet, nämligen möjligheten att på ett säkert sätt framföra sådana fordon på vägar med högertrafik. Endast den första av dessa faktorer regleras, och detta på ett uttömmande sätt, i ramdirektivet och direktiv 70/311, särskilt mot bakgrund av domen i det ovannämnda målet Voigt [38].

35. Republiken Litauen anser vidare att det till stor del ingår i medlemsstaternas behörighet och ansvar att säkerställa trafiksäkerheten genom att fastställa villkoren för användning av fordon som uppfyller de tekniska kraven i dessa direktiv. De omtvistade nationella åtgärderna borde därför bedömas inte med avseende på direktiven utan uteslutande med avseende på artikel 34 FEUF och artikel 36 FEUF, oavsett om det handlar om nya fordon eller sådana som redan har registrerats i en annan medlemsstat.

36. Jag delar emellertid kommissionens slutsats att ramdirektivet och direktiv 70/311 samt alla särdirektiv som nämns i bilaga IV till ramdirektivet specificerar de tekniska krav i deras helhet som ställs på nya motorfordon, inklusive kraven i fråga om styrinrättningen, och inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt medlemsstaterna på detta område. Dessa tekniska krav säkerställer en nivå på trafiksäkerheten som överensstämmer med unionslagstiftarens bedömning. Även om fastställandet av styrinrättningens placering visserligen inte, som sådant, är föremål för tvingande bestämmelser i dessa direktiv, utgör rattens placering, inte desto mindre ett av kännetecknen i konstruktionen av ett fordon som för övrigt uppfyller alla tekniska krav som ställs i direktiven i deras helhet. Domen i det ovannämnda målet Voigt kan inte leda till att den bedömningen ifrågasätts [39].

37. Genom att det enligt den litauiska lagstiftningen är obligatoriskt att byta plats på styrinrättningen, har ett tekniskt krav införts som innebär en förändring som påverkar ett fordons konstruktion, ett krav som ställs av ramdirektivet och direktiv 70/311. Den litauiska lagstiftningen omfattas således av tillämpningsområdet för dessa direktiv, i likhet med ifrågavarande polska bestämmelser.

36 — Se femte och sjätte skälet i direktiv 70/156.

37 — Texter i deras ändrade lydelse den dag då den tvåmånadersfrist löpte ut som angavs i de motiverade yttranden som kommissionen riktade dels till Republiken Polen, dels till Republiken Litauen, det vill säga den 1 december 2010, respektive den 25 januari 2011. Dessa dagar anger för var och en av dessa medlemsstater den tidpunkt vid vilken det ska bedömas om det påstådda fördragsbrottet ägt rum.

38 — Republiken Litauen har åberopat punkt 18 i domen i det ovannämnda målet Voigt, där domstolen fann att ”direktiv 70/156 rör de tekniska krav som gäller för en fordonstyp och att de vägtrafikbestämmelser som gäller för förare av motorfordon över huvud taget inte behandlas i direktivet”, vilket även gäller ramdirektivet som ersatte det den 29 april 2009.

39 — Det framgår nämligen av nämnda dom (speciellt punkterna 14, 17 och 20) att domstolen i det berörda målet uttalade sig uteslutande i frågan huruvida gemenskapslagstiftaren hade haft för avsikt att knyta konsekvenser till det EG-typgodkännande som införts genom direktiv 70/156 vad angår nationella hastighetsbestämmelser som tillämpas på olika kategorier av motorfordon.

3. *Relevanta bestämmelser i ramdirektiv 2007/46*

38. Jag erinrar om att ramdirektivet genomför en ”fullständig harmonisering” på de områden som direktivet behandlar och föreskriver samtidigt skyddsklausuler för att säkerställa trafiksäkerheten, om det visar sig att en typ av fordon, trots att den uppfyller de tillämpliga kraven i samband med EG-typgodkännandet, enligt en medlemsstat utgör en allvarlig risk för trafiksäkerheten [40]. Medlemsstaten måste då inleda ett speciellt varningsförfarande som involverar såväl de övriga medlemsstaterna, som kommissionen, utan vilket den ändamålsenliga verkan av det enhetliga systemet med godkännande skulle vara i fara [41].

39. Denna talan om fördragsbrott i de båda målen grundas särskilt på artikel 4.3 i ramdirektiv 2007/46. I likhet med vad kommissionen har gjort gällande är de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, enligt denna bestämmelse jämförd med artikel 9.1a i ramdirektivet [42], skyldiga att registrera en ny personbil om den uppfyller de tekniska kraven i detta direktiv och de särdirektiv som räknas upp i bilaga IV till direktivet.

40. Ordalydelsen i denna bestämmelse är lättare att förstå mot bakgrund av sammanhanget och skälen till att den antogs. Det framgår nämligen av förarbetena [43] att ”*en klausul om fri rörlighet* har införts i artikel 4.3” [44] ”[f]ör att se till att de bestämmelser om godkännande av motorfordon som fastställs genom detta direktiv och särrättsakterna inte hotas av nationella krav angående fordonens konstruktion och funktion, som ställs efter det att fordonet sålts, registrerats och/eller tagits i bruk”.

41. Vad angår artiklarna 18 [45] och 26 i ramdirektiv 2007/46 samt punkt 0 i bilaga IX [46], har Republiken Litauen påstått att fordonstillverkarna borde precisera på sidan 1 i EG-intyget om överensstämmelse [47] huruvida det berörda fordonet uteslutande är anpassat till höger- eller vänstertrafik, varav följer att fordonet i unionslagstiftarens ögon skulle kunna vara olämpligt att använda på en given sida av vägen, det vill säga höger eller vänster sida, i det enskilda fallet. Republiken Estland har, för sin del, gjort gällande att tillverkarna måste fastställa att fordonet varaktigt kan registreras utan något annat EG-typgodkännande i medlemsstater där det är höger- respektive vänstertrafik.

42. Enligt min mening attesterar EG-intyget om överensstämmelse att det fordon som berörs av ett sådant intyg, beroende på vilken fordonstyp som detta fordon tillhör, har tillverkats på ett giltigt sätt. Det följer av beskrivningen av fordonets tekniska egenskaper i intyget att det i själva verket inte är nödvändigt att andra tekniska dokument uppvisas för att en varaktig registrering ska kunna ske i en medlemsstat, oavsett om det är höger- eller vänstertrafik i den staten.

40 — Se artikel 8.3 och artikel 29 i ramdirektivet.

41 — Se, angående artikel 7.1 i ramdirektiv 70/156 som motsvarar artikel 4.3 i ramdirektivet, dom av den 29 maj 1997 i mål C-329/95, VAG Sverige (REG 1997, s. I-2675), punkterna 18 och 19, och analogt, dom av den 17 april 2007 i mål C-470/03, AGM-COS.MET (REG 2007, s. I-2749), punkt 70.

42 — Det anges i denna bestämmelse under rubriken ”Särskilda bestämmelser för fordon” att ”[m]edlemsstaterna skall bevilja EG-typgodkännande för … fordonstyper som motsvarar uppgifterna i underlaget och som uppfyller de tekniska kraven i de tillämpliga rättsakter som förtecknas i bilaga IV”.

43 — Se s. 10, punkt 5 i det ändrade förslaget till direktiv av den 29 oktober 2004, KOM 2004 (738) slutlig.

44 — Min kursivering.

45 — Det föreskrivs i artikel 18.1 första stycket i direktivet angående ”Intyg om överensstämmelse” att ”[e]n tillverkare som innehar ett EG-typgodkännande av fordon, skall utfärda ett intyg om överensstämmelse som skall åtfölja varje fordon – vare sig det är färdigbyggt, icke färdigbyggt eller etappvis färdigbyggt – som tillverkas i överensstämmelse med den godkända fordonstypen”.

46 — Nämnda bilaga IX, i ändrad lydelse, enligt kommissionens förordning (EG) nr 385/2009 av den 7 maj 2009 om ersättande av bilaga IX till direktiv 2007/46 (EUT L 118, s. 13) behandlar ”EG-intyg om överensstämmelse”. Punkt 0 i bilagan anger att intyget har två syften och förtydligar att det ”är en försäkran som av fordonstillverkaren avges till köparen för att försäkra denne om att det fordon som förvärvats överensstämmer med den lagstiftning som gällde i Europeiska unionen vid tillverkningstillfället”. Vidare uppges att det ”[också] syftar … till att möjliggöra för behöriga myndigheter i medlemsstaterna att registrera fordon utan att behöva kräva att den sökande inkommer med ytterligare teknisk dokumentation”.

47 — Enligt nämnda bilaga IX ska sidan 1 i EG-intyget om överensstämmelse innehålla att ”fordonet … varaktigt kan registreras i … medlemsstater med höger-/vänstertrafik (b) … (d)”. Den förklarande noten till bilagan preciserar vid (b) att tillverkaren ska ”[a]nge om fordonet är avsett för användning i antingen höger- eller vänstertrafik eller i både höger- och vänstertrafik”.

43. Republiken Polen har, i fråga om punkterna 1.8 och 1.8.1 i bilagorna I och III till ramdirektivet [48], anfört att unionslagstiftaren formulerade en särskild rubrik i punkt 1.8.1 för att det ska anges om fordonet är anpassat till höger- eller vänstertrafik. Dessutom föreskriver punkt 1.8 i dessa bilagor att fordonet för att få köra i höger- eller vänstertrafik måste vara anpassat till ifrågavarande trafik. Punkt 1.8 i dessa bilagor gäller således uppgiften om rattens placering på EG-intyget om godkännande. Republiken Estland anser likaledes att det framgår av dessa bestämmelser att tillverkaren måste nämna i informationsdokumentet för typgodkännande om det berörda fordonet är ämnat att användas i höger- eller vänstertrafik.

44. Jag delar emellertid kommissionens uppfattning att nämnda punkter endast innebär att ifrågavarande fordon uppfyller de föreskrifter som gör det möjligt att framföra fordonet på ett säkert sätt på den angivna högra eller vänstra sidan av körbanan, i likhet med föreskrifterna om belysningsanordningar och indirekt sikt samt föreskrifterna om styrinrättningen vilka specificeras i direktiv 70/311. Det verkar som unionslagstiftaren har velat särskilja och inte blanda ihop frågan om styrinrättningens placering med frågan om fordonets anpassning till höger- eller vänstertrafik.

45. Jag erinrar härvidlag om att den ovannämnda förklarande noten vid (d) avseende bilaga IX till ramdirektivet anger att ”[d]etta yttrande [enligt vilket fordonet är anpassat till höger- eller vänstertrafik] [inte] får … inskränka medlemsstaternas rätt att kräva *tekniska anpassningar* … då körriktningen är på motsatta sidan av vägen”, dock utan att definiera vad som menas med det av mig kursiverade uttrycket.

46. Enligt Republiken Litauen, Republiken Polen och Republiken Estland, gör detta uttalande det möjligt att i en medlemsstat som har högertrafik kräva att ett fordon som är konstruerat för vänstertrafik anpassas till högertrafik innan det registreras, särskilt genom att styrinrättningen flyttas till vänster sida.

47. Nämnda förklarande not föreskriver visserligen att om ett fordon är utrustat för att framföras på vänster sida av vägen, det kan krävas att ändringar görs för att det ska kunna registreras i medlemsstater där det är högertrafik. Mot bakgrund av de övriga bestämmelserna i såväl ramdirektivet som i direktiv 70/311, och för att det ska undvikas att dessa bestämmelser förlorar sin ändamålsenliga verkan, anser jag dock inte att en omplacering av styrinrättningen utgör en av de ”tekniska anpassningar” som är tillåtna enligt ovannämnda not.

48. I likhet med kommissionen bedömer jag att sådana anpassningar endast kan avse ingrepp som har en mycket liten inverkan, exempelvis att strålkastarnas inställning ändras eller att en ytterligare backspegel installeras, och inte tekniska aspekter som på ett påtagligt sätt ändrar fordonets själva konstruktion. Det är emellertid denna sistnämnda sorts ändring som den omtvistade lagstiftningen innebär, eftersom den omplacering som krävs gör det nödvändigt att inte endast flytta styrinrättningen utan att ändra hela instrumentbrädan liksom placeringen av fordonets pedaler och de system som styrs av pedalerna.

48 — Bilaga I till ramdirektivet innehåller ett ”Fullständigt informationsdokument för användning vid EG-typgodkännande av fordon”. Punkt 1 i denna bilaga med rubriken ”Allmänna uppgifter om fordonets konstruktion” kräver i position 1.8 omnämnandet av ”Styrning (höger eller vänster)” och i underposition 1.8.1 att det uppges att ”[f]ordonet är utrustat för körning i höger/vänstertrafik”. Identiska bestämmelser återfinns i bilaga III angående ”Information för användning vid EG-typgodkännande av fordon” i del I, punkt 1, position 1.8 och underposition 1.8.1.

49. Jag understryker att denna inställning överensstämmer med praxis i många medlemsstater där registrering av ett motorfordon, vars styrinrättning exempelvis är placerad på höger sida, är tillåten fastän det råder högertrafik så snart ett EG-intyg om överensstämmelse uppvisas [49] och/eller med förbehåll endast för mindre tekniska anpassningar av exempelvis strålkastare, yttre backspeglar och ändringar av samma typ [50].

50. Jag anser således att det inte finns någon bestämmelse i ramdirektivet som föreskriver en möjlighet att vägra registrering av en ny personbil på grund av att styrinrättningen är placerad på en viss sida av fordonet. Denna såväl bokstavliga som kontextuella tolkning av bestämmelserna i detta direktiv som åberopas i talan om fördragsbrott i de båda målen, bekräftas av bestämmelserna i direktiv 70/311 som återfinns bland de uppräknade särdirektiven i bilaga IV till ramdirektivet.

4. *Relevanta bestämmelser i direktiv 70/311*

51. Enligt Republiken Litauen uppställs i direktiv 70/311 enbart krav vad gäller konstruktion, installering och kontroll av styrinrättningen utan att det preciseras på vilken sida av fordonet styrinrättningen ska vara installerad av trafiksäkerhetsskäl.

52. Vad särskilt angår punkt 1.8 i tillägg 1 till bilaga I till direktiv 70/311 [51], har Republiken Polen gjort gällande att det genom denna bestämmelse införs en distinktion mellan fordon beroende på om de är avsedda för höger- eller vänstertrafik och att unionslagstiftaren har formulerat bestämmelsen utifrån hypotesen att förarens placering har ett direkt samband med om det är höger- eller vänstertrafik.

53. Kommissionen har med rätta invänt att den omständigheten att det enligt nämnda punkt ska anges var ratten är placerad, helt enkelt betyder att fordonets konstruktion och dess styrinrättning uppfyller de tekniska kraven i direktiv 70/311 avseende höger- och vänsterstyrning, utan att unionslagstiftaren trott det vara nödvändigt att fastställa ett samband, enligt vilket ratten ska vara placerad till höger vid vänstertrafik och vice versa.

54. För övrigt delar jag kommissionens åsikt att artikel 2a i direktiv 70/311 innebär ett förbud mot att medlemsstaterna vägrar eller förbjuder registrering av fordon av skäl som *enbart* hänför sig till styrinrättningens placering, i en situation där fordonen motsvarar alla krav som anges i bilagorna till detta direktiv. Eftersom det inte preciseras i bilagorna om styrinrättningen ska finnas till vänster, till höger eller i mitten, är således de nationella myndigheterna skyldiga att registrera ett motorfordon oavsett denna placering, om styrinrättningen i övrigt överensstämmer med nämnda krav. Enligt min mening skulle denna bestämmelse vara meningslös med tanke på det sätt som direktiv 70/311 är uppbyggt om det antogs att den inte var avsedd att utesluta begränsningar som enbart grundades på styrinrättningens placering i fordon som omfattas av dess tillämpningsområde.

55. Under åberopande av historiska förhållanden har Republiken Litauen gjort gällande att eftersom direktiv 70/311 antogs vid en tidpunkt då Europeiska gemenskapen inte inbegrep någon medlemsstat som hade vänstertrafik kunde gemenskapslagstiftaren inte lösa ett problem som ännu inte hade uppstått.

49 — Enligt min vetskap är uppvisandet av nämnda intyg avgörande bland annat i Belgien, Republiken Tjeckien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Malta, Österrike och Sverige.

50 — Enligt de upplysningar som jag förfogar över är detta fallet, bland annat, i Belgien, Republiken Tjeckien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike, Cypern, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Rumänien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

51 — Nämnda tillägg innehåller en mall till ”Informationsdokument … enligt bilaga I till rådets direktiv 70/156 om EG-typgodkännande av ett fordon avseende styrinrättningen”. Punkt 1 i detta dokument som rör ”Allmänna uppgifter om fordonets konstruktion”, innehåller en position 1.8, som lyder: ”Vänster/högerstyrd”.

56. Detta innebär ett förbiseende av att artikel 2a infördes i direktiv 70/311 genom anslutningsakten för bland andra Irland och Förenade konungariket, som jag redan nämnt. Kommissionen har härvidlag tagit upp en rapport av den 28 juni 1971, som härrör från rådets arbetsgrupp med uppdrag att studera kommissionens rapporter om tekniska anpassningar av gemenskapslagstiftning inom ramen för förhandlingar med stater som ansökt om anslutning till gemenskaperna [52]. Rapporten är säkerligen intressant [53] men förefaller inte vara relevant, då denna arbetsgrupp inte antog någon ståndpunkt på området. Jag anser att det är mycket mer givande att lägga vikt vid innehållet i nämnda anslutningsakt, i den mån den innebar ändringar av direktiven angående tekniska krav på motorfordon. Det framgår nämligen tydligt vid läsningen av denna akt att specialbestämmelser avseende backspeglarnas placering [54] infördes för att placeringen skulle anpassas till om det rådde högertrafik eller vänstertrafik i varje medlemsstat, medan unionslagstiftaren avstod från att föreskriva motsvarande bestämmelser vad beträffar styrinrättningens placering, trots att direktiv 70/311 också har blivit föremål för ändringar genom nya bestämmelser [55].

57. Ordalydelsen och tillblivelsen av direktiv 70/311 är således avslöjande. En teleologisk tolkning av de bestämmelser i de båda direktiven som åberopas i talan om fördragsbrott i dessa mål gör det möjligt att bekräfta det förslag som jag tänker lämna till domstolen.

5. *Syftena med ramdirektivet och direktiv 70/311*

58. Vad beträffar den teleologiska tolkningen av artikel 4.3 i ramdirektivet och artikel 2a i direktiv 70/311, har Republiken Polen hävdat att ifrågavarande lagstiftning är fullständigt berättigad med hänsyn till att det främsta syftet med dessa direktiv är att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet. Detta bekräftas av skäl 3 [56] i ramdirektivet och punkt 4.1.1 i bilaga I till direktiv 70/311 [57].

59. Kommissionen har inte bestritt att de tekniska krav som specificeras i direktiven om godkännande syftar till att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet. Den har emellertid, enligt min mening med rätta, hävdat att den fullständiga harmonisering av förfarandena för godkännande av fordon som införs genom ramdirektivet och direktiv 70/311 har beslutats för att säkerställa upprättandet av en väl fungerande inre marknad och att de fullständigt harmoniserade tekniska föreskrifter som således fastställts, enligt unionslagstiftaren räcker för att säkerställa trafiksäkerheten. Detta framgår nämligen av de ovannämnda skälen [58], vilka föregick antagandet av artikel 4.3 i ramdirektivet.

60. Kommissionen har även medgett att det faktum att ett fordon är utrustat med en ratt på höger sida i högertrafik begränsar förarens synfält i en korsning mellan enfiliga dubbelriktade vägar. Inte desto mindre framgår det av artikel 2a i direktiv 70/311 och artikel 4.3 i ramdirektivet att unionslagstiftaren inte ansåg dessa svårigheter vara så allvarliga att de motiverade en sådan reglering som den ifrågavarande, tvärtemot vad som uttryckligen infördes i fråga om backspeglarnas placering inom ramen för Irlands och Förenade kungarikets anslutning.

61. Republiken Litauen är förvånad över att kommissionen godtar dessa ändringar när det bland annat gäller belysningsanordningen men motsätter sig ändringar vad beträffar styrinrättningen.

52 — Meddelande av Europeiska gemenskapernas råd I/117/71.

53 — Kommissionen har gjort gällande att arbetsgruppen ansåg i punkt 3 i denna rapport att styrinrättningens placering på vänster eller på höger sida av fordonet utgjorde ett ekonomiskt problem och inte en teknisk föreskrift.

54 — Ändringar är införda i rådets direktiv 71/127/EEG av den 1 mars 1971 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om backspeglar för motorfordon (EGT L 68, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1 s. 165).

55 — Se i akten om anslutningsvillkoren och anpassningarna av fördragen (EGT L 73, särskilt s. 114 och följande sidor), de direktiv som anges i underpunkterna 2-10 i punkt X med rubriken ”Tekniska handelshinder” i bilaga I till nämnda akt, särskilt underpunkterna 7 och 10.

56 — Skäl 3 vars innehåll erinras om i fotnot 30 i detta förslag till avgörande.

57 — Punkt 4 i nämnda bilaga fastställer ”konstruktionsbestämmelser” och föreskriver i underpunkt 4.1.1. att ”[u]trustningen för styrinrättningen skall säkerställa en enkel och säker manövrering av fordonet upp till den tekniskt avsedda högsta hastigheten”.

58 — Punkt 40 i detta förslag till avgörande.

62. Emellertid är detta enligt min åsikt motiverat av det faktum att mycket små tekniska anpassningar godtas och till och med tillåts enligt den ovannämnda förklarande noten vid (d) i bilaga IX till ramdirektivet i motsats till ändringar av komponenter som påverkar fordonets konstruktion eller sätt att fungera, när detta uppfyller alla villkor som krävs för att erhålla ett EG-typgodkännande.

63. Avslutningsvis föreslår jag att domstolen slår fast att ramdirektivet och direktiv 70/311 faktiskt är tillämpliga på den omtvistade lagstiftningen vad gäller nya personbilar och att ett fördragsbrott härigenom har begåtts av såväl Republiken Litauen som Republiken Polen.

64. För det fall nämnda direktiv skulle förklaras icke tillämpliga av domstolen, i överensstämmelse med vad Republiken Litauen har yrkat, ska det i vart fall påpekas att medlemsstaterna, i fråga om alla de fordon som berörs av talan om fördragsbrott i dessa mål [59], i samband med att de utövar sin lagstiftningsbehörighet, måste iaktta de skyldigheter som följer av bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor [60].

C – *Anmärkningen angående personbilar som redan har registrerats i en medlemsstat*

1. *Parternas ståndpunkter*

65. Kommissionen har kritiserat både Republiken Litauen och Republiken Polen för att de genom att i respektive stat begränsa registreringen av personbilar vilkas styrinrättning är placerad till höger, har åsidosatt de skyldigheter som åligger alla medlemsstaterna enligt bestämmelserna i primärrätten angående fri rörlighet för varor. Kommissonen anser att dessa restriktioner utgör en oproportionerlig inskränkning i rätten att importera sådana fordon från andra medlemsstater i unionen där de tidigare har registrerats.

66. Republiken Polen har till sitt försvar hävdat att de ifrågavarande nationella åtgärderna inte kan betraktas som en restriktion som är förbjuden enligt artikel 34 FEUF. I gengäld har Republiken Litauen medgett att den tillämpliga lagstiftning och den praxis som råder i Litauen utgör en begränsning av den fria rörligheten för varor i den mening som avses i artikel 34 FEUF. Båda staterna är överens om att denna typ av inskränkning är berättigad med hänsyn till trafiksäkerheten och människors hälsa och liv. Kommissionen har inte bestritt det allmänintresse som sådana ändamål har, men den har tillbakavisat påståendet att de åtgärder som de båda svarandemedlemsstaterna vidtagit är helt och hållet nödvändiga och lämpliga för att tillfredsställa dessa intressen.

2. *Huruvida det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för varor i den mening som avses i artikel 34 FEUF*

67. I avsaknad av unionsrättslig harmonisering av den nationella lagstiftning som är tillämplig på området för medlemsstaters registrering av fordon som införts på deras territorier efter att tidigare ha registrerats i en annan medlemsstat, måste de ifrågasatta nationella åtgärderna studeras mot bakgrund av bestämmelserna i EUF-fördraget angående den fria rörligheten för varor. Jag erinrar härvidlag om att det följer av artikel 1.1 i ramdirektivet att detta endast harmoniserar ”de administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla *nya* fordon som omfattas av dess tillämpningsområde” [61].

59 — Nämligen i detta typfall, privatbilar med styrinrättningen placerad till höger, oberoende av om de är nya eller tidigare har registrerats i en annan medlemsstat.

60 — Se, särskilt, dom av den 18 november 2010 i mål C-142/09, Lahousse och Lavichy (REU 2010, s. I-11685), punkt 43.

61 — Min kursivering.

68. Jag preciserar först att jag anser att förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i artikel 34 FEUF är tillämpligt på sådana nationella bestämmelser som avses i talan i de båda målen.

69. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att medlemsstaters lagstiftning som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen ska anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner [62].

70. I förevarande fall har emellertid kommissionen med rätta anfört att den litauiska och den polska lagstiftningen har den verkan att varor med ursprung i andra medlemsstater, det vill säga fordon vilkas styrinrättning är placerad på höger sida som tidigare har registrerats utanför det nationella territoriet, behandlas mindre förmånligt. Innehavare av sådana fordon kan nämligen avskräckas från att införa dem och låta registrera dem i Litauen eller Polen på grund av skyldigheten att flytta styrinrättningen till vänster sida, vilket innebär en betydande förändring [63].

71. Republiken Litauen har inte bestritt denna aspekt av den talan om fördragsbrott som riktats mot den, i likhet med vad Republiken Estland anfört i dess interventionsinlagan i nämnda mål.

72. Republiken Polen har däremot hävdat att dess lagstiftning för det första inte utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor, med motiveringen att registrering endast är en administrativ formalitet och inte ett villkor för förvärv av ett fordon. För det andra är den omtvistade skyldigheten tillämplig på alla fordon vilkas styrinrättning är placerad på höger sida utan beaktande av deras ursprung, och det ska preciseras att sådana fordon även tillverkas i Polen [64] och kan köpas där.

73. Domstolen har emellertid vid upprepade tillfällen funnit att även om, såsom i dessa mål, ifrågavarande åtgärder tillämpas utan åtskillnad och således inte enbart avser varor med ursprung i andra medlemsstater, hindrar inte denna omständighet att det omtvistade förbudet ska betraktas som en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF, när en vara som lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat inte godtas utan begränsande villkor på svarandemedlemsstatens marknad [65].

74. Jag anser emellertid att den lagstiftning som är föremål för denna talan om fördragsbrott i de båda målen mer specifikt kan missgynna fordon som importeras från andra medlemsstater efter att ha registrerats där och ska åtnjuta fri rörlighet för varor. De eventuella köpare som är bosatta i Litauen eller i Polen och som vet att de kommer att ådra sig höga kostnader för att bygga om ett fordon som har ratten på höger sida förlorar i praktiken det intresse de skulle kunna ha av att förvärva sådana fordon i en annan medlemsstat där de säljs i stor omfattning [66].

62 — Se, bland annat, dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, s. 343), punkt 5, och domen i det ovannämnda målet C-150/11, kommissionen mot Belgien, punkt 50, och där angiven rättspraxis.

63 — Kommissionen har gjort gällande att denna operation kräver att i stort sett hela styrinrättningen och bromssystemet samt hela instrumentbrädan ersätts.

64 — I bolaget General Motors fabrik.

65 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), punkt 14, av den 6 oktober 2011 i mål C-443/10, Bonnarde (REU 2011, s. I-9327), punkt 27, och där angiven rättspraxis, samt av den 18 oktober 2012 i mål C-385/10, Elenca, punkterna 22 och 23, samt där angiven rättspraxis.

66 — Se, analogt, dom av den 10 april 2008 i mål C-265/06, kommissionen mot Portugal (REG 2008, s. I-2245), punkt 33, av den 24 april 2008 i mål C-286/07, kommissionen mot Luxembourg, punkterna 32 och 34, samt domen i det ovannämnda målet Bonnarde, punkt 30.

75. Jag erinrar här om att bestämmelserna om fri rörlighet för varor ska tillämpas på varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna [67]. Enligt fast rättspraxis [68] blir dessutom en vara inhemsk när den importeras och omsätts på marknaden. Härav följer att begagnade importerade bilar och bilar som köpts i landet utgör liknande eller konkurrerande varor.

76. Den behandling som Republiken Litauen och Republiken Polen förbehåller registreringen av fordon försedda med högerstyrning som kommer från andra medlemsstater är således mindre förmånlig i jämförelse med behandlingen av begagnade fordon som befinner sig inom länderna och som i de allra flesta fall är utrustade med vänsterstyrning.

77. Det följer av det ovan anförda att sådan lagstiftning som den ifrågavarande enligt min mening har till verkan att hindra den fria rörligheten för varor i den mening som avses i artikel 34 FEUF.

3. *Huruvida de omtvistade bestämmelserna kan vara berättigade enligt artikel 36 FEUF*

78. Republiken Litauen och Republiken Polen har försvarat sig mot den talan som väckts mot dem genom att hävda att även om domstolen skulle anse att det uppkommit ett hinder, bör de ändå inte anses skyldiga till fördragsbrott eftersom de omtvistade åtgärderna syftar till att skydda såväl trafiksäkerheten som människornas hälsa och liv. Enligt kommissionen kan tvärtom de anförda hindren inte åtnjuta ett berättigande av denna art.

a) Huruvida den åberopade motiveringen kan godtas

79. Artikel 36 FEUF föreskriver uttryckligen att syftet ”att skydda människors … hälsa och liv” är ett av de skäl som kan berättiga de hinder mot den fria rörligheten för varor som utgör kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Domstolen har redan uttalat att nämnda syfte till och med intar den främsta platsen bland de intressen som skyddas genom denna bestämmelse av undantagskaraktär [69]. Enligt fast rättspraxis gäller också att det, i avsaknad av bestämmelser om harmonisering som är ämnade att skydda människors hälsa och liv, ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Det ska emellertid preciseras att utrymmet för skönsmässig bedömning ska utövas inom de gränser som fördraget anger [70].

80. Domstolen har för övrigt inbegripit trafiksäkerheten i de tvingande skäl av allmänintresse som, även om de inte nämns i artikel 36 FEUF, kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten för varor inom gemenskapen, i avsaknad av uttömmande gemensam lagstiftning som är tillämplig på det berörda området [71]. Såsom Republiken Litauen och Republiken Polen har gjort gällande, kan förvisso medlemsstaterna i avsaknad av bestämmelser om en fullständig harmonisering på unionsnivå, besluta om vilken nivå som ska gälla för trafiksäkerheten inom deras territorier, varvid de dock ska beakta de krav som den fria rörligheten för varor inom Europeiska unionen ställer, såsom domstolen många gånger har erinrat om [72].

67 — Enligt artikel 28.2 FEUF.

68 — Se, särskilt, dom av den 11 december 1990 i mål C-47/88, kommissionen mot Danmark (REG 1990, s. I-4509), punkt 17.

69 — Se, bland annat, dom av den 5 juni 2007 i mål C-170/04, Rosengren m.fl. (REG 2004, s. I-4071), punkt 39.

70 — Dom av den 11 september 2008 i mål C-141/07, kommissionen mot Tyskland (REG 2008, s. I-6935), punkt 51, av den 1 mars 2012 i mål C-484/10, Ascafor och Asidac, punkt 60, och där angiven rättspraxis, samt domen i det ovannämnda målet Elenca, punkt 28.

71 — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-55/93, van Schaik (REG 1994, s. I-4837), punkt 19, och av den 10 februari 2009 i mål C-110/05, kommissionen mot Italien, (REG 2009, s. I-519), punkt 60, och där angiven rättspraxis.

72 — Bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 59, och där angiven rättspraxis.

81. I förevarande fall har kommissionen inte bestritt att de risker som Republiken Litauen och Republiken Polen har påstått att de vill förebygga är allvarliga, eftersom den har medgett att de syften som dessa har anfört, i sig, kan vara legitima. Emellertid har kommissionen helt riktigt hävdat att detta inte är tillräckligt för att fullgöra de skyldigheter som följer av unionsrätten.

82. Såsom domstolen har slagit fast kan nationella bestämmelser förvisso göra avsteg från den grundläggande principen om den fria rörligheten för varor med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller trafiksäkerheten, men endast i den mån de åtgärder som vidtas är ägnade att säkerställa att de angivna målen uppnås, och inte utgör en inskränkning av nämnda princip som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål [73]. Det är följaktligen lämpligt att undersöka huruvida dessa villkor är uppfyllda vad gäller de åtgärder som är föremål för talan i de aktuella målen.

b) Huruvida de använda medlen var proportionerliga

83. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att det är de nationella myndigheterna som i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen ska styrka, för det första att den ifrågasatta lagstiftningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och för det andra, att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål [74].

84. Den fråga som uppkommer i samband med det första av dessa krav är huruvida de åtgärder som Republiken Litauen och Republiken Polen vidtagit, som går ut på att registreringen av fordon vilkas styrinrättning är placerad till höger villkoras av att denna flyttas till vänster sida av fordonet, faktiskt är sådana att de kan säkerställa trafiksäkerheten och skyddet av personers hälsa och liv.

85. Jag noterar att kommissionen, efter att som det verkar, inledningsvis ha tvivlat, egentligen inte längre bestrider att de faror är verkliga som medlemsstaterna har uppgett att de vill förebygga genom att ställa dessa särskilda krav på sådana fordon. Enligt min åsikt kan det inte förnekas att det är svårare, eller till och med farligare, att framföra dessa fordon i ett land med högertrafik, eftersom föraren har ett mindre synfält än om han hade suttit till vänster i fordonet och således närmare vägens mittlinje. Detta är problematiskt särskilt vid omkörning och i synnerhet på enfiliga dubbelriktade vägar, såsom Republiken Litauen och Republiken Polen har gjort gällande [75] och kommissionen förefaller ha medgett, även om den har betonat att styrinrättningens placering inte är den enda riskfaktorn i samband med olyckor [76].

73 — Domen i det ovannämnda målet Gysbrechts och Santurel Inter, punkt 51, samt i det ovannämnda målet Ascafor och Asidac, punkt 58.

74 — Se, bland annat, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Polen, punkt 47, och där angiven rättspraxis, det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 62, och där angiven rättspraxis, samt det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkterna 54 och 60, samt där angiven rättspraxis.

75 — Republiken Litauen och Republiken Polen har hänvisat till specialiserade studier enligt vilka den omständigheten att ratten inte är placerad på den sida som vetter mot vägens mittlinje utgör en betydande faktor för att olycksrisken ska öka med anledning av att den sikt som är nödvändig för omkörning påtagligt går förlorad, såväl förarens sikt framåt när det gäller att upptäcka fordon som kommer i riktning mot honom, som hans sikt bakåt, när det gäller att uppfatta den döda vinkel där de fordon befinner sig som kommer bakifrån.

76 — Kommissionen har med rätta erinrat om att den bristande trafiksäkerheten är en följd av en kombination av diverse faktorer såsom väginfrastrukturens tillstånd, körvanorna och fordonets allmänna skick i tekniskt avseende.

86. Jag preciserar att jag inte delar kommissionens uppfattning enligt vilken det verkar paradoxalt eller till och med inkonsekvent av Republiken Litauen och Republiken Polen att vara mer toleranta gentemot fordon av denna typ som tillfälligt trafikerar deras territorier[77]. Denna tolerans följer uttryckligen av litauiska trafiksäkerhetslagen[78]. Vad beträffar Republiken Polen, framgår det av dess svarsinlaga att den omtvistade lagstiftningen inte gäller turister[79].

87. Jag understryker att ifrågavarande undantag följer av folkrättsliga avtal. Enligt artikel 39.1 jämförd med bilaga 5 punkt 1 i den konvention om vägtrafik som undertecknades i Wien den 8 november 1968[80] ska varje motorfordon i internationell trafik uppfylla kraven i konventionens bestämmelser och de tekniska föreskrifter som är i kraft i det land där fordonet registrerades när det först togs i bruk. Det föreskrivs emellertid i punkt 8 i bilaga 1 till konventionen[81] att ”de avtalsslutande parterna kan avstå från att godta varje motorfordon i internationell trafik på deras territorium som har strålkastare med asymmetriskt ljus när strålkastarnas inställning inte är anpassad till om det råder höger- eller vänstertrafik på deras territorium”. Enligt bestämmelserna i denna konvention som är bindande för Republiken Litauen och Republiken Polen[82] är dessa stater således skyldiga att godta motorfordon i trafik på deras nationella territorier vilkas styrinrättning är placerad på höger sida som har registrerats i utlandet även om de kan kräva att det görs en tillfällig anpassning av deras belysningsanordning, exempelvis genom användning av svart maskeringstejp.

88. Jag medger i vart fall att det faktum, att registreringen villkoras av att styrinrättningen i fordon som konstruerats för vänstertrafik flyttas, är en åtgärd som genom sin radikala karaktär är ämnad att säkerställa ett effektivt skydd av dem som använder vägarna i de medlemsstater som i likhet med Litauen och Polen har högertrafik, eftersom nämnda åtgärd undanröjer riskerna med att dessa fordon framförs under sådana förhållanden.

89. Det hinder för den fria rörligheten för varor som skapats genom ett sådant villkor är emellertid, anser jag, oproportionerligt såtillvida att mindre överdrivna allmänna rättsregler skulle ha kunnat antas för att uppnå samma syfte.

90. Kommissionen har härvidlag helt riktigt understrukit att ifrågavarande åtgärder är automatiskt och generellt tillämpliga utan avseende på att det berörda fordonet redan har godkänts och registrerats i en medlemsstat som har vänstertrafik eller i en medlemsstat som har högertrafik[83]. Den omtvistade lagstiftningen föreskriver faktiskt betungande skyldigheter utan att det beaktas att de åtgärder som eventuellt har vidtagits i en medlemsstat där fordonet redan har registrerats, också i syfte att säkerställa trafiksäkerheten, skulle kunna var lika effektiva som dem som förskrivs av importmedlemsstaten, särskilt i det fall där fordonen i den förstnämnda medlemsstaten trafikerar samma sida av vägen som i Litauen och i Polen.

77 — Kommissionen har gjort gällande att vissa personer, exempelvis turister, som tillfälligt kör en personbil vars styrinrättning är placerad till höger och som således inte är vana vid högertrafikens specifika karaktär, utgör ett mindre hot mot trafiksäkerheten än de personer som varaktigt kör en sådan bil på höger sida om vägen.

78 — Se punkt 9 i detta förslag till avgörande.

79 — Enligt kommissionens ansökan, kan undantag från de nationella kraven beviljas av den polska infrastrukturministern men undantagen gäller inte de privatbilar som är föremål för talan om fördragsbrott eftersom de begränsas till specialfordon där placeringen av ratten på vänster sida är nödvändig för ett adekvat utförande av de uppgifter som de är avsedda för (exempelvis rengöringsfordon) och fordon som används av diplomatiska kårens personal.

80 — Se *Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1042, s. 17 och http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20XI/XI B 19.fr.pdf för den konsoliderade version som inbegriper de ändringar som trädde i kraft den 3 september 1993, respektive den 28 mars 2006.

81 — Bilaga som innehåller ”undantag från skyldigheten att godkänna bilar och tillhörande släpvagnar för internationell trafik”.

82 — Republiken Litauen anslöt sig till nämnda konvention den 20 november 1991, medan Republiken Polen undertecknade konventionen den 8 november 1968 och ratificerade densamma den 23 augusti 1984.

83 — Se, analogt, angående de krav som en medlemsstat uppställer avseende fordon som tidigare registrerats i andra medlemsstater, dom av den 15 mars 2007 i mål C-54/05, kommissionen mot Finland (REG 2007, s. I-2473), punkt 42, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Polen, punkterna 44 och följande punkter.

91. Kommissionen har vidare gjort gällande att det finns åtgärder som är mindre ingripande än dem som vidtagits av Republiken Litauen och Republiken Polen, vilka inte desto mindre skulle kunna hjälpa förarna av fordon utrustade med en ratt placerad till höger att förflytta sig riskfritt i högertrafik.

92. Kommissionen har föreslagit diverse alternativa lösningar och först tagit upp möjligheten att införa ett absolut förbud mot omkörning på enfiliga dubbelriktade vägar med denna typ av fordon, men jag vill genast anföra att detta förslag förefaller mig verkningslöst och till med farligt [84]. Kommissionen har också föreslagit att dessa fordon obligatoriskt ska vara försedda med utrustning som korrigerar förarens synfält för att underlätta omkörning [85]. Trots det faktum att Republiken Litauen och Republiken Polen har bestritt att denna andra infallsvinkel skulle vara relevant, ska det framhållas att det är just denna typ av åtgärder som de flesta medlemsstater har valt.

93. Enligt de komparativrättsliga uppgifter som jag förfogar över är faktiskt de gällande normer i de båda medlemsstaterna som är föremål för talan om fördragsbrott i målen, relativt isolerade. Registrering av personbilar som har styrinrättningen placerad på höger sida i högertrafik eller på vänster sida i vänstertrafik och som är nya eller redan har registrerats i en annan medlemsstat, är också förbjuden enbart i Lettland [86] och Slovakien [87], samt i mindre utsträckning i Estland [88].

94. I samtliga övriga medlemsstater innehåller den nationella lagstiftningen inte något förbud eller någon begränsning avseende registreringen av sådana fordon [89], eller också är fordonen uttryckligen tillåtna eller tillåtna med en hänvisning till de krav som följer av unionsrätten [90].

95. Så vitt jag vet, begränsas de närmare bestämmelserna om registrering i alla dessa medlemsstater till villkor eller anpassningar av huvudsakligen teknisk art som särskilt eller till och med uteslutande rör belysningsanordningarna, för att övriga trafikanter inte ska bländas och kunna se fotgängarna på vägrenen bättre eller så gäller anpassningarna även backspeglarna i syfte att säkerställa ett större synfält för föraren [91].

96. Den mer nyanserade inställning som råder i de flesta medlemsstater illustrerar väl att trafiksäkerhetsskyddet tillräckligt väl kan säkerställas på det område som berörs av talan i de båda målen, genom mindre restriktiva åtgärder än att villkora registreringen av ett fordon utrustat med en styrinrättning till höger, av att styrinrättningen flyttas till vänster. Från de europeiska medborgares synpunkt som vill införa ett sådant fordon i Litauen eller Polen, även om Republiken Litauen har påstått – utan att kunna styrka det – att kommissionen har överdrivit den ekonomiska börda som denna omplacering medför, är det uppenbarligen mindre betungande och mindre kostsamt att helt enkelt ändra inställningen på strålkastarna eller investera i en ytterligare backspegel.

84 — Republiken Polen har uppgett att detta förbud skulle kunna vara farligt, eftersom sådana fordon borde kunna köra om i vissa brådskande situationer eller när ett långsamt fordon som en jordbruksmaskin gör att trafiken går mycket långsammare och att det skapas en lång bilkö.

85 — Exempelvis backspeglar med vidvinkel, kameror, monitorer och andra system för att erhålla indirekt sikt.

86 — Se artikel 10.8 1) i lag av den 1 oktober 1997 om vägtrafik (Ceļu satiksmes likums), och regeringsförordning nr 1080 av den 30 november 2010 om registrering av fordon (Transportlīdzekļu reģistrācijas noteikumi).

87 — Se artikel 16c.2 och artikel 17 i lag nr 725/2004 om villkoren för användning av fordon i vägtrafik (Zákon č. 725/2004 Z. z., o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

88 — Se artikel 63.3 och 63.6, artikel 73.11, artikel 80.3 samt artikel 83.5 i lag av den 17 juni 2010 om vägtrafik (liiklusseadus), samt siffrorna 301 i bilagorna 1 och 2 till förordning nr 42 av den 13 juni 2011 om tekniska krav avseende fordon och tillhörande husvagnar samt krav avseende utrustningen (mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele).

89 — Frågan regleras inte uttryckligen i de bestämmelser i nationell rätt som rör trafik och trafiksäkerhet eller motorfordon i Bulgarien, Tyskland, Irland, Grekland, Kroatien, Italien, Malta, Österrike och Slovenien.

90 — I Republiken Tjeckien publicerades en kommuniké i maj 2008, av transportministeriet enligt vilken det medges undantag från principen om styrinrättning på vänster sida, i syfte att särskilt iaktta kraven i samband med den fria rörligheten för varor. I Finland är likaledes, sedan ikraftträdandet den 1 januari 2003 av lag nr 1090/2002 om fordon, regeln inte längre att styrinrättningen inte får var placerad på höger sida utom i strikt angivna fall (exempelvis en postbil), men fordonet måste överensstämma med de tekniska krav som följer av direktiven på området.

91 — Så är fallet i Belgien, Republiken Tjeckien, Danmark, Spanien, Frankrike, Cypern, Luxemburg, Nederländerna, Rumänien, Sverige och Förenade kungariket.

97. Enligt vad Republiken Polen har gjort gällande, ska det vid bedömningen av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits på trafiksäkerhetsområdet, tas hänsyn till att varje medlemsstat kan besluta om vilken nivå som ska gälla för trafiksäkerheten och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom nivån i fråga kan variera mellan medlemsstaterna, ska medlemsstaterna medges ett utrymme för skönsmässig bedömning. Följaktligen innebär inte det förhållandet att bestämmelserna i en medlemsstat är mindre ingripande än dem som gäller i en annan medlemsstat, att de sistnämnda är oproportionerliga och således oförenliga med bestämmelserna om fri rörlighet för varor [92].

98. Inte desto mindre finner jag mot bakgrund av domstolens rättspraxis [93], att de komparativrättsliga uppgifter som jag redogjort för ovan, i förevarande fall, kan utgöra en viktig indikation på det överdrivna i den lagstiftning som talan om fördragsbrott avser, därför att dessa uppgifter avslöjar att andra mindre restriktiva medel har använts utan några särskilda svårigheter i en övervägande majoritet av medlemsstaterna i unionen.

99. Jag anser att även svarandemedlemsstaterna hade kunnat vidta alternativa åtgärder som i mindre utsträckning inkräktade på den fria rörligheten för varor, eftersom dessa stater inte har visat, fastän bevisbördan åvilar dem [94], att de risker som kan vara förbundna med de berörda fordonen på deras territorier på ett anmärkningsvärt sätt skiljer sig från motsvarande risker på de övriga medlemsstaternas territorier.

100. Den statistik som dessa stater har åberopat saknar bevisvärde, eftersom den kan vara ett resultat av andra faktorer i samband med brister i trafiksäkerheten [95]. Statistiken gör det nämligen inte möjligt att fastställa att antalet olyckor som orsakas i deras länder av fordon vilkas styrinrättning är placerad till höger är påtagligt större än antalet olyckor av samma typ som inträffar i medlemsstater med mindre sträng lagstiftning [96].

101. Av samma skäl, nämligen brister i bevisningen, ska Republiken Polens argument avfärdas enligt vilket regeringen måste hantera en så massiv tillströmning av sådana fordon att en avsevärt större fara skulle uppkomma på dess nationella territorium som skulle göra det nödvändigt att ställa strängare krav med mycket kostsammare och därför avskräckande följder, än vad som är fallet i det stora flertalet medlemsstater.

92 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 65, och där angiven rättspraxis.

93 — Se, analogt, dom av den 28 januari 2010 i mål C-333/08, kommissionen mot Frankrike (REU 2010, s. I-757), punkt 105, och av den 9 december 2010 i mål C-421/09, Humanplasma (REU 2010, s. I-12869), punkt 41, i vilka domstolen medgav att på folkhälsoområdet kan en jämförelse av innehållet i lagstiftningen i alla, eller nästan alla, andra medlemsstater ha relevans vid bedömningen av de sakliga skäl som anförts avseende en medlemsstats lagstiftning, bland annat vad gäller lagstiftningens proportionalitet.

94 — Utöver rättspraxis angående proportionalitetsprincipen som nämns i fotnot 74 i detta förslag till avgörande, se, rättspraxis som mer allmänt rör fördelningen av bevisbördan på området för talan om fördragsbrott, särskilt, dom av den 10 september 2009 i mål C-416/07, kommissionen mot Grekland (REG 2009, s. I-7883), punkterna 32 och 33, och av den 18 oktober 2012 i mål C-301/10, kommissionen mot Förenade kungariket, punkterna 70-72, och där angiven rättspraxis.

95 — Kommissionen har anfört att det faktum att antalet olyckor uttryckt i procent i Litauen och i Polen är större än i de övriga medlemsstaterna skulle kunna ha många olika orsaker, exempelvis väginfrastrukturens tillstånd och den i dessa länder vanligt förekommande rattonykterheten.

96 — Den statistik som Republiken Polen har tillhandahållit avser antalet olyckor som inträffat på det nationella territoriet och antalet begagnade fordon som importerats från andra medlemsstater, men det görs ingen påtaglig distinktion i statistiken i termer av trafiksäkerhet mellan fordon vilkas styrinrättning är placerad till höger och fordon vilkas styrinrättning är placerad till vänster. Republiken Litauen har hävdat att enligt uppgifter från Eurostat är antalet personer som dödas på vägarna i Litauen och i Polen 2 till 3 gånger större än i de övriga medlemsstaterna, dock utan att det betyder att olyckor med dödlig utgång som orsakats av fordon utrustade med högerstyrning är mer frekventa i dessa båda stater.

102. Domstolen har förvisso redan godtagit att vissa särskilda förhållanden i den berörda medlemsstaten tas i beaktande[97] vid bedömningen av huruvida ifrågavarande restriktion är proportionerlig. I förevarande fall har det emellertid inte visats att antagandet av den omtvistade lagstiftningen skulle ha inspirerats av särskilda förhållanden i de båda svarandemedlemsstaterna som utgörs av att många av deras medborgare som tidigare emigrerat till Irland och Förenade kungariket har ett stort intresse av att införa personbilar som härrör från dessa sistnämnda medlemsstater när de återvänder för att varaktigt slå sig bosätta sig i sitt ursprungsland.

103. Det framgår således att de medel som Republiken Litauen och Republiken Polen använt, vilka går ut på att villkora dessa fordons registrering av att styrinrättningens flyttas, inte står i proportion till de angivna syftena att skydda trafiksäkerheten och människors hälsa och liv.

104. Med beaktande av dessa omständigheter, särskilt ifrågavarande nationella bestämmelsers bristande förenlighet med unionsrättens krav på proportionalitet, anser jag att dessa båda medlemsstater har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF och att nämnda bestämmelser inte kan bibehållas.

D – *Rättegångskostnader*

105. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Litauen, respektive Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Dessa yrkanden ska således bifallas, under förutsättning att talan om fördragsbrott i de båda målen, i enlighet med vad jag föreslår, vinner bifall och att dessa medlemsstater tappar målen.

106. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har ansökt om att få intervenera i dessa mål bära sina rättegångskostnader.

IV – Förslag till avgörande

107. Mot bakgrund av ovan redovisade överväganden föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Republiken Polen har i mål C-639/11, i likhet med Republiken Litauen i mål C-61/12, underlåtit att fullgöra sina respektive skyldigheter enligt artikel 2a i rådets direktiv 70/311/EEG av den 8 juni 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om styrinrättningar för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon, i dess senast ändrade lydelse enligt kommissionens direktiv 1999/7/EG av den 26 januari 1999, och artikel 4.3 i direktiv Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (ramdirektiv), samt enligt artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF, genom att bibehålla nationella bestämmelser som får till följd att registreringen i dessa stater av fordon vilkas styrinrättning är placerad på höger sida, oavsett om de är nya eller tidigare har registrerats i en annan medlemsstat, villkoras av att styrinrättningen flyttas till vänster sida.

2) Republiken Polen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i mål C-639/11 och Republiken Litauen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i mål C-61/12.

97 — Exempelvis, på folkhälsoområdet, den inhemska befolkningens matvanor (dom av den 5 februari 1981 i mål 53/80, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen, REG 1981, s. 409, punkterna 13 och 14).

3) Republiken Litauen ska bära sina kostnader i samband med sin intervention i mål C-639/11, medan Republiken Estland och Republiken Polen ska bära sina respektive kostnader i samband med sin intervention i mål C-61/12.