Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

20. März 2014*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Zulassung von Kraftfahrzeugen — Art. 34 AEUV und 36 AEUV — Richtlinie 70/311/EWG — Richtlinie 2007/46/EG — Rechtsverkehr in einem Mitgliedstaat — Verpflichtung, für die Zulassung die Lenkanlage von Personenkraftwagen auf die linke Seite zu versetzen, wenn sie sich auf der rechten Seite befindet“

In der Rechtssache C-639/11

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 13. Dezember 2011,

Europäische Kommission, vertreten durch G. Wilms, G. Zavvos und K. Herrmann als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Republik Polen, vertreten durch B. Majczyna und M. Szpunar als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Republik Litauen, vertreten durch D. Kriaučiūnas und R. Krasuckaitė als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter E. Juhász (Berichterstatter), A. Rosas, D. Šváby und C. Vajda,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. November 2013

* Verfahrenssprache: Polnisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission die Feststellung, dass die Republik Polen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2a der Richtlinie 70/311/EWG des Rates vom 8. Juni 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern (ABl. L 133, S. 10), aus Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 263, S. 1) und aus Art. 34 AEUV verstoßen hat, dass sie die Zulassung von neuen oder zuvor in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, in ihrem Hoheitsgebiet von der Versetzung des Lenkrads auf die linke Seite abhängig macht.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Die Erwägungsgründe 2, 3, und 14 der Richtlinie 2007/46 lauten:

„(2) Im Interesse der Verwirklichung und des Funktionierens des Binnenmarktes der Gemeinschaft sollten die Genehmigungssysteme der Mitgliedstaaten durch ein gemeinschaftliches Genehmigungsverfahren ersetzt werden, das auf dem Grundsatz einer vollständigen Harmonisierung beruht.

(3) Die technischen Anforderungen für Systeme, Bauteile, selbständige technische Einheiten und Fahrzeuge sollten in Rechtsakten harmonisiert und spezifiziert werden. Diese Rechtsakte sollten vor allem auf eine hohe Verkehrssicherheit, hohen Gesundheits- und Umweltschutz, rationelle Energienutzung und wirksamen Schutz gegen unbefugte Benutzung abzielen.

…

(14) Mit den Rechtsvorschriften für die Genehmigung von Fahrzeugen soll in erster Linie sichergestellt werden, dass neue Fahrzeuge, Bauteile und selbständige technische Einheiten, die in Verkehr gebracht werden, ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau bieten. Dieses Ziel sollte nicht durch den Einbau bestimmter Teile oder Ausrüstungen nach dem Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme von Fahrzeugen beeinträchtigt werden. Daher sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Teile oder Ausrüstungen, die in Fahrzeuge eingebaut werden können und die Funktionsweise von Systemen, die in Bezug auf Sicherheit und Umweltschutz von wesentlicher Bedeutung sind, erheblich beeinträchtigen können, einer vorhergehenden Kontrolle durch eine Genehmigungsbehörde unterliegen, bevor sie zum Kauf angeboten werden. Diese Maßnahmen sollten als technische Bestimmungen für die Anforderungen ausgestaltet werden, denen diese Teile oder Ausrüstungen entsprechen müssen."

3 Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2007/46 bestimmt:

„Diese Richtlinie schafft einen harmonisierten Rahmen mit den Verwaltungsvorschriften und allgemeinen technischen Anforderungen für die Genehmigung aller in ihren Geltungsbereich fallenden Neufahrzeuge und der zur Verwendung in diesen Fahrzeugen bestimmten Systeme, Bauteile und selbständigen technischen Einheiten; damit sollen ihre Zulassung, ihr Verkauf und ihre Inbetriebnahme in der Gemeinschaft erleichtert werden.

Diese Richtlinie enthält außerdem die Vorschriften für den Verkauf und die Inbetriebnahme von Teilen und Ausrüstungen für Fahrzeuge, die nach dieser Richtlinie genehmigt wurden.

Zur Durchführung dieser Richtlinie werden in Rechtsakten besondere technische Anforderungen für den Bau und den Betrieb von Fahrzeugen festgelegt; Anhang IV enthält eine vollständige Auflistung dieser Rechtsakte.“

4 Art. 4 („Pflichten der Mitgliedstaaten“) Abs. 3 dieser Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten gestatten die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten nur, wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen.

Die Mitgliedstaaten dürfen die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen, Bauteilen oder selbständigen technischen Einheiten nicht unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern, wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen.“

5 Art. 9 („Spezifische Bestimmungen für Fahrzeuge“) Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erteilen eine EG-Genehmigung für

a) einen Typ eines Fahrzeugs, der mit den Angaben in der Beschreibungsmappe übereinstimmt und den technischen Anforderungen der in Anhang IV aufgeführten einschlägigen Rechtsakte entspricht“.

6 Anhang IV Teil I der genannten Richtlinie enthält die Liste der sogenannten „Einzelrichtlinien“, die die speziell für die Erteilung der EG-Typgenehmigung anzuwendenden technischen Anforderungen festlegen.

7 Art. 18 („Übereinstimmungsbescheinigung“) Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2007/46 hat folgenden Wortlaut:

„Der Hersteller in seiner Eigenschaft als Inhaber einer EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge legt jedem vollständigen, unvollständigen oder vervollständigten Fahrzeug, das in Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ hergestellt wurde, eine Übereinstimmungsbescheinigung bei.“

8 Art. 26 („Zulassung, Verkauf und Inbetriebnahme von Fahrzeugen“) Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie sieht vor:

„Unbeschadet der Artikel 29 und 30 gestatten die Mitgliedstaaten die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen nur dann, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung nach Artikel 18 versehen sind.“

9 Anhang I dieser Richtlinie trägt die Überschrift „Gesamtumfang der Beschreibungsmerkmale zur EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge“. Abschnitt 1 („Allgemeine Baumerkmale des Fahrzeugs“) dieses Anhangs sieht vor:

„…

1.8. Links- oder Rechtslenker ([1])

1.8.1.
Das Fahrzeug ist für Rechtsverkehr/Linksverkehr ([1]) ausgerüstet.

…“

Die Erläuterungen zu Anhang I lauten wie folgt:

„([1]) Nichtzutreffendes streichen (Trifft mehr als eine Angabe zu, ist unter Umständen nichts zu streichen.)“

10 Anhang III der genannten Richtlinie trägt die Überschrift „Beschreibungsbogen zur EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge“. Abschnitt 1 („Allgemeine Baumerkmale des Fahrzeugs“) dieses Anhangs sieht vor:

„…

1.8. Links- oder Rechtslenker ([1])

1.8.1.
Das Fahrzeug ist für Rechtsverkehr/Linksverkehr ([1]) ausgerüstet.

…“

Die Erläuterung zum Verweis ([1]) des Anhangs III Abschnitt 1 ist wortgleich mit der Erläuterung zum Verweis ([1]) des in Rn. 9 des vorliegenden Urteils zitierten Anhangs I Abschnitt 1.

11 Anhang IX der Richtlinie 2007/46, der durch die Verordnung (EG) Nr. 385/2009 der Kommission vom 7. Mai 2009 (ABl. L 118, S. 13) zur Anpassung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt ersetzt wurde, trägt die Überschrift „EG-Übereinstimmungsbescheinigung“. In Abschnitt 0 („Ziele“) dieses Anhangs heißt es:

„Die Übereinstimmungsbescheinigung stellt eine Erklärung des Fahrzeugherstellers dar, in der er dem Fahrzeugkäufer versichert, dass das von ihm erworbene Fahrzeug zum Zeitpunkt seiner Herstellung mit den in der Europäischen Union geltenden Rechtsvorschriften übereinstimmte.

Die Übereinstimmungsbescheinigung soll es außerdem den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen, Fahrzeuge zuzulassen, ohne vom Antragsteller zusätzliche technische Unterlagen anfordern zu müssen.

…“

12 S. 1 dieser Bescheinigung enthält folgende Angabe:

„Der Unterzeichner … bestätigt hiermit, dass das unten bezeichnete Fahrzeug

…

mit dem in der am … erteilten Genehmigung … beschriebenen Typ in jeder Hinsicht übereinstimmt und

zur fortwährenden Teilnahme am Straßenverkehr in Mitgliedstaaten mit Rechts-/Linksverkehr … zugelassen werden kann."

13 Die Erläuterungen zu Anhang IX der Richtlinie 2007/46 sehen in den Buchst. b und d vor:

„b) Geben Sie an, ob das Fahrzeug für Rechts- oder Linksverkehr oder für beide Verkehrssysteme geeignet ist.

…

d) Diese Angabe hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, technische Änderungen vorzuschreiben, wenn ein Fahrzeug in einem Mitgliedstaat zugelassen werden soll, für den es nicht bestimmt war und in dem eine andere Verkehrsrichtung gilt."

14 Die Richtlinie 70/311 ist eine der in Anhang IV der Richtlinie 2007/46 genannten Einzelrichtlinien. Art. 2a der Richtlinie 70/311, der dieser durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu den Europäischen Gemeinschaften und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1972, L 73, S. 14) hinzugefügt wurde, bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten dürfen den Verkauf, die Zulassung, die Inbetriebnahme oder die Benutzung der Kraftfahrzeuge nicht wegen der Lenkanlage verweigern oder verbieten, wenn diese den Vorschriften des Anhangs I entspricht."

15 Anhang I dieser Richtlinie trägt die Überschrift „Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen, Antrag auf Erteilung der EG-Typengenehmigung, Erteilung der EG-Typengenehmigung, Bauvorschriften, Prüfvorschriften, Veränderungen des Typs und Änderungen der Typengenehmigungen, Übereinstimmung der Produktion".

16 In Abschnitt 1.3 dieses Anhangs heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie [bedeutet]:

…

Lenkanlage, die gesamte Einrichtung, mit der die Fahrtrichtung des Fahrzeugs bestimmt wird.

Die Lenkanlage umfasst:

— die Betätigungseinrichtung,

— die Übertragungseinrichtung,

— die gelenkten Räder,

— ggf. die Energieversorgungsanlage".

17 Abschnitt 4.1.1 dieses Anhangs sieht vor:

„Die Lenkanlage muss ein einfaches sicheres Lenken des Fahrzeugs bis zu seiner bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit … gewährleisten …"

18 Anlage 1 des Anhangs I der Richtlinie 70/311 trägt die Überschrift „Beschreibungsbogen … gemäß Anhang I der Richtlinie 70/156/EWG des Rates betreffend die EG-Typengenehmigung eines Fahrzeugs in Bezug auf die Lenkanlage …“. In Abschnitt 1 („Allgemeine Baumerkmale des Fahrzeugs“) dieser Anlage heißt es:

„…

1.8. Links- oder Rechtslenker …

…“

Polnisches Recht

19 Gemäß Art. 68 des Straßenverkehrsgesetzes vom 22. Juni 1997 in geänderter Fassung (Dz. U. 2005, Nr. 108, Pos. 908) ist der Hersteller oder Importeur eines Neufahrzeugs verpflichtet, für jeden neuen Fahrzeugtyp einen vom Verkehrsministerium ausgestellten Genehmigungsbogen zu beschaffen; diese Verpflichtung gilt nicht, wenn der Hersteller oder Importeur einen gemäß dem EG-Typgenehmigungsverfahren von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats der Europäischen Union ausgestellten Genehmigungsbogen erhalten hat.

20 Die technische Prüfung im Hinblick auf die Zulassung und das Inverkehrbringen eines Fahrzeugs dient der Feststellung, ob es den technischen Anforderungen dieses Gesetzes und der Verordnung des Infrastrukturministers vom 31. Dezember 2002 über die technischen Anforderungen an Fahrzeuge und den Umfang ihrer notwendigen Ausstattung in geänderter Fassung (Dz. U. 2003, Nr. 32, Pos. 262) entspricht.

21 Art. 9 Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt:

„Das Lenkrad eines Fahrzeugs mit mehr als drei Rädern, dessen Konstruktion das Erreichen einer Geschwindigkeit von mehr als 40 km/h zulässt, darf sich nicht auf der rechten Seite des Fahrzeugs befinden.“

22 Der Umfang der technischen Prüfung und die Durchführungsbestimmungen dazu sind in der Verordnung des Infrastrukturministers vom 16. Dezember 2003 in geänderter Fassung (Dz. U. 2003, Nr. 227, Pos. 2250) geregelt. Nach Anhang I Nr. 5.1 dieser Verordnung ist ein auf der rechten Seite des Fahrzeugs angebrachtes Lenkrad ein wichtiges Indiz dafür, dass der technische Zustand eines Fahrzeugs mit mehr als drei Rädern, dessen Geschwindigkeit 40 km/h übersteigen kann, unzureichend ist und nicht den technischen Anforderungen entspricht. Die gleiche Bestimmung findet sich in Anhang I Nr. 6.1 der Verordnung des Infrastrukturministers vom 18. September 2009 (Dz. U. 2009, Nr. 155, Pos. 1232), die die Verordnung vom 16. Dezember 2003 ersetzt und aufgehoben hat.

Vorverfahren

23 Im Laufe des Jahres 2008 erhielt die Kommission eine Reihe von Beschwerden von Personen, die in Polen eine Zulassung für Personenkraftwagen aus dem Vereinigten Königreich oder Irland begehrten. Es handelte sich um Personen polnischer Herkunft, die eine berufliche Tätigkeit in diesen Mitgliedsländern ausübten und dort einen Personenkraftwagen gekauft hatten, für den sie bei ihrer Rückkehr nach Polen eine Zulassung erhalten wollten. Sie wären jedoch auf der Grundlage der polnischen Regelung gezwungen, das Lenkrad des Fahrzeugs auf die linke Seite zu versetzen, was einen sehr kostspieligen Umbau darstellen würde.

24 Die Kommission war der Ansicht, dass dieses Erfordernis einem Verbot der Zulassung von Fahrzeugen, deren Lenkrad sich auf der rechten Seite befinde, in Polen gleichkomme. Wenn ein Fahrzeug den technischen Anforderungen der in Anhang IV der Richtlinie 2007/46 genannten Einzelrichtlinien genüge, sei ein Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet Rechtsverkehr stattfinde, nicht berechtigt, die Zulassung des Fahrzeugs deshalb zu verweigern, weil sich sein Lenkrad auf der rechten Seite befinde. Eine solche Weigerung stelle, was Neufahrzeuge betreffe, eine Verletzung von Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46 und von Art. 2a der Richtlinie 70/311 dar, der die nationalen Behörden verpflichte, ein Neufahrzeug unabhängig von der Position seines Lenkrads zuzulassen, sofern seine Lenkanlage den Anforderungen dieser letztgenannten Richtlinie genüge. Was zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Fahrzeuge betreffe, stelle diese Weigerung außerdem eine Verletzung von Art. 34 AEUV dar. Daher forderte die Kommission die Republik Polen am 9. Oktober 2009 auf, die behaupteten Vertragsverletzungen einzustellen.

25 Am 8. Dezember 2009 bestritt die Republik Polen, dass die Rügen der Kommission begründet seien, und machte u. a. geltend, dass, da die Abschnitte 1.8 und 1.8.1 der Anhänge I und III der Richtlinie 2007/46 zwischen Rechts- und Linksverkehr unterschieden, ein Mitgliedstaat die Möglichkeit habe, die Zulassung eines Fahrzeugs in seinem Hoheitsgebiet nur zu erlauben, wenn das Fahrzeug für die in diesem Staat geltende Verkehrsrichtung geeignet sei. Jedenfalls stelle die Weigerung, Fahrzeuge zuzulassen, die diese Voraussetzung nicht erfüllten, keine unrechtmäßige Beschränkung des freien Warenverkehrs dar, denn es sei durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten sowie die Gesundheit und das Leben von Personen zu schützen.

26 Da sie von der Richtigkeit dieser Antwort nicht überzeugt war, richtete die Kommission am 1. Oktober 2010 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die polnische Regierung, auf die diese am 30. November 2010 antwortete. Da diese Antwort die Kommission nicht zufriedenstellte, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

27 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 8. Juni 2012 ist die Republik Litauen als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Republik Polen zugelassen worden.

Zur Klage

28 Vorab ist festzustellen, dass die Kommission in ihrer Klageschrift eine Unterscheidung zwischen neuen Personenkraftwagen, bezüglich deren die beanstandete nationale Maßnahme im Hinblick auf die Richtlinien 2007/46 und 70/311 beurteilt werden müsse, und zuvor in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeugen trifft, bezüglich deren die Beurteilung auf der Grundlage von Art. 34 AEUV erfolgen müsse. Der Gerichtshof wird bei seiner Prüfung dieser Unterscheidung folgen.

Zur Anwendung der Richtlinien 2007/46 und 70/311 auf neue Personenkraftwagen

Vorbringen der Parteien

29 Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, dass die Richtlinien 70/311 und 2007/46 sowie die in Anhang IV der letztgenannten Richtlinie aufgeführten Einzelrichtlinien die technischen Anforderungen, denen neue Personenkraftwagen genügen müssten, erschöpfend regelten und den Mitgliedstaaten in diesem Bereich keinen Wertungsspielraum beließen. Die Lenkanlage eines Fahrzeugs falle unter die technischen Anforderungen, so dass die in der nationalen Regelung vorgesehene Verpflichtung, die Position dieser Anlage zu verändern, ein technisches Erfordernis sei, das die Mitgliedstaaten nicht vorschreiben dürften. Die Kommission fügt hinzu, dass die in diesen Richtlinien vorgeschriebenen technischen Anforderungen zum Ziel hätten, eine hohe Verkehrssicherheit zu garantieren.

30 Aus dem Wortlaut von Art. 2a der Richtlinie 70/311 und Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46 gehe hervor, dass die Seite, auf der sich der Fahrerplatz eines Fahrzeugs befinde, keine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinien über die Genehmigung von neuen Kraftfahrzeugen sei, die mit der Eignung des Fahrzeugs für den Links- oder Rechtsverkehr zu tun habe. Der Verweis in mehreren Bestimmungen der Richtlinien 2007/46 und 70/311 auf „Links- oder Rechtslenker" bedeute nur, dass die Konstruktion des Fahrzeugs bezüglich seiner Lenkanlage den in diesen Richtlinien vorgesehenen technischen Anforderungen im Zusammenhang mit der Verkehrsrichtung genüge, und besage nicht, dass sich die Lenkanlage für den Rechtsverkehr auf der linken Seite befinden müsse.

31 Die polnische Regierung, unterstützt durch die litauische Regierung, macht geltend, das Verbot, Fahrzeuge mit einer Lenkanlage auf der rechten Seite zuzulassen, hänge nicht mit Erwägungen zum Betrieb oder zur Übereinstimmung der Lenkanlage dieser Fahrzeuge mit den technischen Anforderungen der Richtlinien 2007/46 und 70/311 zusammen, sondern mit der Möglichkeit der Fahrer, solche Fahrzeuge auf Straßen mit Rechtsverkehr sicher zu führen. Diese Richtlinien sähen lediglich Vorschriften im Bereich der Herstellung, der Montage und der Genehmigung der Fahrzeuge vor und gingen nicht auf die Position des Lenkrads ein, denn dies habe nicht mit einer technischen Anforderung an das Fahrzeug zu tun, sondern mit der Verkehrssicherheit. Die technischen Anforderungen hätten auch die Verkehrssicherheit zum Ziel, seien aber nicht die einzigen Maßnahmen, mit denen diese Sicherheit gewährleistet werden könne. Folglich falle die in Rede stehende nationale Maßnahme nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinien und müsse unter dem Blickwinkel der Art. 34 AEUV und 36 AEUV beurteilt werden, gleichgültig ob es sich um Neu- oder Gebrauchtwagen handele.

32 Die Abschnitte 1.8 und 1.8.1 der Anhänge I und III der Richtlinie 2007/46 sowie die Anlage 1 Abschnitt 1.8 des Anhangs I der Richtlinie 70/311 unterschieden die Fahrzeuge danach, ob sie für den Rechts- oder den Linksverkehr bestimmt seien. Keine der Bestimmungen dieser Richtlinien lasse die Feststellung zu, dass ein Mitgliedstaat verpflichtet sei, ein Fahrzeug zuzulassen, ohne berücksichtigen zu dürfen, auf welcher Seite in diesem Staat gefahren werde. Außerdem gestatte die Erläuterung in Anhang IX Buchst. d der Richtlinie 2007/46 einem Mitgliedstaat, in dem Rechtsverkehr vorgeschrieben sei, vor der Zulassung die Versetzung des Lenkrads auf die linke Seite des Fahrzeugs zu verlangen.

Würdigung durch den Gerichtshof

33 Aus der Gegenüberstellung der angeführten Argumente geht hervor, dass sich die Parteien in dem zentralen Punkt nicht einig sind, ob die Position des Fahrerplatzes eines Fahrzeugs in dem durch die Richtlinien 2007/46 und 70/311 geschaffenen harmonisierten Rahmen liegt oder ob sie nicht von dieser Harmonisierung erfasst wird, so dass es den Mitgliedstaaten freisteht, für die Zulassung eines Neufahrzeugs in ihrem Hoheitsgebiet aus Sicherheitsgründen die Versetzung des Fahrerplatzes dieses Fahrzeugs auf die der Verkehrsrichtung gegenüberliegende Seite zu verlangen.

34 Hierzu ist festzustellen, dass die als „Rahmenrichtlinie" bezeichnete Richtlinie 2007/46, wie aus ihrem Art. 1 in Verbindung mit ihren Erwägungsgründen 2, 3 und 14 hervorgeht, ein einheitliches Genehmigungsverfahren für Neufahrzeuge eingeführt hat, das auf dem Grundsatz der vollständigen Harmonisierung ihrer technischen Merkmale beruht, wobei die spezifischen technischen Anforderungen an den Bau und den Betrieb der Fahrzeuge in den Einzelrichtlinien festgelegt werden, die in Anhang IV dieser Richtlinie genannt sind.

35 Aus den oben genannten Bestimmungen geht hervor, dass der harmonisierte Rahmen die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Ziel hat und dabei ein hohes Maß an Verkehrssicherheit garantieren will, das durch die vollständige Harmonisierung der technischen Anforderungen u. a. an den Bau der Fahrzeuge gewährleistet wird.

36 So bestimmt Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46, dass die Mitgliedstaaten u. a. die Zulassung von Fahrzeugen in keiner Weise unter Verweis insbesondere auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus behindern dürfen, wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen.

37 Die Lenkanlage und entsprechend die Position des Fahrerplatzes, der zu dieser Anlage gehört, sind grundlegende Elemente der Konstruktion eines Fahrzeugs.

38 Zwar legen die Richtlinien 2007/46 und 70/311 nicht die Position des Fahrerplatzes eines Fahrzeugs fest, indem sie z. B. bestimmen, dass er sich immer auf der der Verkehrsrichtung gegenüberliegenden Seite befinden muss, es geht allerdings auch nicht aus ihnen hervor, dass dieser Gesichtspunkt nicht in ihren Geltungsbereich fällt. Der Unionsgesetzgeber hat hierbei den Kraftfahrzeugbauern einen Spielraum gewährt, den die nationalen Regelungen weder aufheben noch beschränken dürfen.

39 Die Lenkanlagen von Fahrzeugen sind konkret Gegenstand der Richtlinie 70/311, deren Art. 2a den Mitgliedstaaten vorschreibt, u. a. die Zulassung von Fahrzeugen nicht „wegen der Lenkanlage“ zu verbieten, wenn diese den Vorschriften dieser Richtlinie entspricht.

40 Das in diesem Art. 2a enthaltene Verbot, die Zulassung zu verweigern, ist kategorisch und allgemein, und die Formulierung „wegen der Lenkanlage“ ist inhaltlich eindeutig, wobei der Begriff „Lenkanlage“ auch den Fahrerplatz, d. h. die Position des Lenkrads der Fahrzeuge, einen wesentlichen Bestandteil der Lenkanlage, erfasst.

41 Art. 2a wurde der Richtlinie 70/311 aber durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts u. a. Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland – zu diesem Zeitpunkt die einzigen Mitgliedstaaten mit Linksverkehr – zu den Europäischen Gemeinschaften hinzugefügt, ohne dass der Katalog der Vorschriften in Anhang I dieser Richtlinie vervollständigt wurde.

42 Vor diesem Hintergrund kann bei vernünftiger Betrachtung nicht die Ansicht vertreten werden, dass der Unionsgesetzgeber sich nicht der Tatsache bewusst war, dass der Beitritt von Staaten, in deren Hoheitsgebiet Fahrzeuge links fahren und von denen einer Hersteller von Kraftfahrzeugen ist, deren Fahrerplatz sich grundsätzlich rechts befindet, in einem Binnenmarkt, der das Recht auf freien Verkehr umfasst, die Fahrgewohnheiten beeinflussen, ja sogar ein gewisses Risiko im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr mit sich bringen kann. Es ist vielmehr der Schluss zu ziehen, dass der Gesetzgeber dieses mögliche Risiko berücksichtigt hat und sich für den Erlass von Art. 2a der Richtlinie 70/311 entschieden hat.

43 Aus diesen Erwägungen folgt, dass der Verweis in bestimmten Vorschriften der Richtlinien 2007/46 und 70/311 auf den „Rechts- oder Linksverkehr“, der auf dem Beschreibungsbogen zur EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge angegeben werden muss, sowie die in der Übereinstimmungsbescheinigung zu machende Angabe, dass das Fahrzeug für Rechts- oder Linksverkehr „geeignet“ ist, keine grundlegenden Elemente der Konstruktion des Fahrzeugs wie die Position des Lenkrads betreffen können, sondern lediglich andere Punkte wie die Beleuchtungseinrichtungen und die Scheibenwischer oder die Einrichtungen für indirekte Sicht.

44 Dieselbe Schlussfolgerung gilt bezüglich der Erläuterung in Anhang IX Buchst. d der Richtlinie 2007/46, wonach, wenn der Käufer ein solches Fahrzeug auswählt, die Erklärung des Herstellers in der Übereinstimmungsbescheinigung nicht das Recht der Mitgliedstaaten beschränkt, für die Zulassung des Fahrzeugs „technische Änderungen“ vorzuschreiben.

45 Wie der Generalanwalt in Nr. 48 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, dürfen sich nämlich die Änderungen, die vorgeschrieben werden können, nicht auf die Versetzung des Fahrerplatzes beziehen, was einen substanziellen Eingriff in die Konstruktion des Fahrzeugs darstellen würde, der dem Wortlaut und dem Ziel der Richtlinie 70/311 zuwiderliefe, sondern nur auf geringfügigere Eingriffe wie die in Rn. 43 des vorliegenden Urteils genannten.

46 Dem Argument, wonach nur Gründe im Zusammenhang mit den technischen Erfordernissen und nicht solche im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Verkehrssicherheit unter das in Art. 2a der Richtlinie 70/311 enthaltene Verbot der Zulassungsverweigerung fallen, kann nicht gefolgt werden. Zum einen sollen, wie die Kommission zu Recht bemerkt, die in den Richtlinien über die Genehmigung von Neufahrzeugen festgelegten technischen Vorschriften ein hohes Maß an Verkehrssicherheit garantieren, so dass es nicht möglich wäre, den Geltungsbereich des in Art. 2a der Richtlinie 70/311 genannten Verbots auf andere Gründe als die mit der Verkehrssicherheit in Zusammenhang stehenden zu beschränken. Zum anderen würde die von der litauischen und der polnischen Regierung befürwortete Auslegung Art. 2a seine praktische Wirksamkeit nehmen, denn sie würde erlauben, die Zulassung von Neufahrzeugen, die den technischen Anforderungen genügen, aus Gründen der Verkehrssicherheit zu behindern, die jedoch durch diese technischen Anforderungen gerade gewährleistet wird.

47 Demzufolge wird die Position des Fahrerplatzes, eines wesentlichen Bestandteils der Lenkanlage eines Fahrzeugs, von der durch die Richtlinien 2007/46 und 70/311 eingeführten Harmonisierung erfasst, so dass die Mitgliedstaaten nicht aus Sicherheitsgründen für die Zulassung eines Neufahrzeugs in ihrem Hoheitsgebiet die Versetzung des Fahrerplatzes des Fahrzeugs auf die der Verkehrsrichtung gegenüberliegende Seite verlangen können.

Zur Anwendung von Art. 34 AEUV auf zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Personenkraftwagen

Vorbringen der Parteien

48 Die Kommission trägt vor, dass die Zulassung von zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen nicht vom Sekundärrecht der Union erfasst werde, sondern von den primärrechtlichen Bestimmungen über den freien Warenverkehr. Die streitige nationale Regelung stelle, obwohl sie unterschiedslos auf alle Fahrzeuge anwendbar sei, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar, da sie eine ungünstigere Behandlung der Waren aus anderen Mitgliedstaaten zum Gegenstand oder zur Wirkung habe.

49 Die in Rede stehende Regelung sei nicht geeignet, das verfolgte Ziel der Verkehrssicherheit zu erreichen, wenn man die übrigen relevanten Faktoren, die diese Sicherheit beeinflussten, berücksichtige. Das Niveau der Verkehrssicherheit hänge nicht davon ab, auf welcher Seite des Fahrzeugs seine Lenkanlage eingebaut sei, sondern hänge mit dem Verhalten und der Erfahrung der Fahrer sowie mit dem Zustand der Straßen und der Fahrzeuge zusammen. Jedenfalls habe die polnische Regierung nicht den ihr obliegenden Beweis zu führen vermocht, dass die Befugnis zur Zulassung von Fahrzeugen, deren Lenkanlage auf der rechten Seite eingebaut sei, die Zahl von Verkehrsunfällen erhöhe und die Sicherheit auf den polnischen Straßen verringere. Schließlich sei die in Rede stehende Maßnahme unverhältnismäßig, da andere, weniger restriktive Maßnahmen wie die Anbringung zusätzlicher Außenrückspiegel und die Anpassung der Beleuchtungseinrichtungen und der Scheibenwischer dem verfolgten Ziel dienen könnten.

50 Die polnische Regierung ist der Auffassung, die streitige Regelung führe nicht zu einer ungünstigeren Behandlung und einer mittelbaren Diskriminierung der Fahrzeuge aus anderen Mitgliedstaaten, denn in Polen würden auch Fahrzeuge hergestellt, deren Fahrerplatz sich auf der rechten Seite befinde. Jedenfalls sei diese Regelung unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit gerechtfertigt, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs als zwingendes Erfordernis des Gemeinwohls zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Verkehrsteilnehmer aufgefasst werde.

51 Aus diesem Blickwinkel sei die in Rede stehende Regelung geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen, da im Rechtsverkehr der Fahrer eines Fahrzeugs mit dem Lenkrad auf der rechten Seite im Vergleich zu einem Fahrer, dessen Fahrzeug das Lenkrad auf der linken Seite habe, ein beträchtlich vermindertes

Sichtfeld habe, was die Kommission nicht bestreite. Dies stelle eine Gefahr für die Verkehrssicherheit dar, deren Schutzniveau in das Ermessen der Mitgliedstaaten falle. Die in Rede stehende Maßnahme sei außerdem verhältnismäßig. Die von der Kommission vorgeschlagenen alternativen Maßnahmen seien entweder völlig unverhältnismäßig, ja sogar gefährlich, oder gewährleisteten nicht dasselbe Maß an Sicherheit.

Würdigung durch den Gerichtshof

52 Im Licht der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt die streitige Regelung eine nach Art. 34 AEUV verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar, da sie die Wirkung hat, den Zugang von Fahrzeugen, deren Fahrerplatz sich auf der rechten Seite befindet und die rechtmäßig in anderen Mitgliedstaaten als der Republik Polen hergestellt und zugelassen worden sind, zum polnischen Markt zu behindern (vgl. zu den Ursprüngen dieser Rechtsprechung Urteile vom 11. Juli 1974, Dassonville, 8/74, Slg. 1974, 837, Rn. 5, vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon“, 120/78, Slg. 1979, 649, Rn. 14, sowie aus jüngerer Zeit Urteil vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien, C-110/05, Slg. 2009, I-519, Rn. 58).

53 Nach derselben Rechtsprechung kann eine solche Regelung durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was dazu erforderlich ist (Urteil Kommission/Italien, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Die polnische Regierung beruft sich zur Rechtfertigung der in Rede stehenden Regelung auf die Notwendigkeit, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten, die unstreitig nach der Rechtsprechung einen zwingenden Grund des Gemeinwohls darstellt, der geeignet ist, eine Behinderung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen (Urteil Kommission/Italien, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung ist es, wenn auf der Ebene der Europäischen Union keine vollständige Harmonisierung erfolgt ist, wie dies bei der Zulassung von bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen in einem Mitgliedstaat der Fall ist, Sache der Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Erfordernisse des freien Warenverkehrs innerhalb der Union zu entscheiden, auf welchem Niveau sie die Sicherheit des Straßenverkehrs in ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten wollen. Hierbei obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, nachzuweisen, dass ihre Regelung geeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Italien, Rn. 61 und 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56 Was erstens die Geeignetheit der in Rede stehenden Regelung betrifft, macht die polnische Regierung geltend, die Anbringung des Lenkrads eines Fahrzeugs auf der Seite der Verkehrsrichtung verringere die Sicht des Fahrers, erschwere das Überholen und das Manövrieren beträchtlich, insbesondere auf einspurigen Straßen mit zwei Fahrtrichtungen wie denjenigen, die den Großteil des polnischen Straßennetzes ausmachten, und erhöhe so das Unfallrisiko.

57 Hierzu ist festzustellen, dass eine nationale Regelung, die die Zulassung eines Fahrzeugs, dessen Lenkanlage sich auf derselben Seite befindet wie die Verkehrsrichtung, im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verbietet, die Zahl solcher Fahrzeuge, die in diesem Mitgliedstaat am Verkehr teilnehmen, und damit das mit dieser Verkehrsteilnahme verbundene Risiko verringern kann. Dieses Risiko entspricht der allgemeinen Erfahrung, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Position des Lenkrads und dem Sichtfeld des Fahrers besteht, und wird außerdem durch die ständige Praxis der Hersteller und der Händler von Kraftfahrzeugen bestätigt, die darin besteht, grundsätzlich in jedem Land Fahrzeuge zum Verkauf anzubieten, deren Lenkrad sich auf der der Verkehrsrichtung gegenüberliegenden Seite befindet.

58 Was zweitens die Frage betrifft, ob die in Rede stehende Regelung nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist, macht die polnische Regierung geltend, dass angesichts der Verkehrsrisiken, die die Anbringung des Lenkrads auf der rechten Seite mit sich bringe, keine andere Maßnahme und kein anderes technisches Ersatzmittel dasselbe Schutzniveau wie die in Rede stehende Maßnahme gewährleisteten.

59 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Risiko, das die Teilnahme von Fahrzeugen mit dem Lenkrad auf der rechten Seite am Verkehr im polnischen Hoheitsgebiet mit sich bringt, gleich hoch ist unabhängig davon, ob es sich um Neufahrzeuge oder um zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Fahrzeuge handelt. Was Neufahrzeuge betrifft, ist aber in Rn. 42 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass der Gesetzgeber dieses potenzielle Risiko beim Erlass von Art. 2a der Richtlinie 70/311 berücksichtigt hat.

60 Sodann enthält die streitige Regelung Ausnahmen für die Nutzung von Fahrzeugen mit dem Lenkrad auf der rechten Seite durch Personen, die in anderen Mitgliedstaaten wohnen, z. B. Touristen, und die sich für einen begrenzten Zeitraum nach Polen begeben, was zeigt, dass diese Regelung das Risiko aus einer solchen Verkehrsteilnahme toleriert. Das Risiko für die Verkehrssicherheit ist aber in diesen Fällen dasselbe, zumal kontinuierlich Besucher nach Polen kommen und das Risiko nicht mit der Begründung als weniger hoch angesehen werden kann, dass Besucher, die sich für einen begrenzten Zeitraum mit einem solchen Fahrzeug nach Polen begäben, vorsichtiger führen als Personen, deren Fahrzeug in diesem Mitgliedstaat zugelassen sei.

61 Nach den dem Gerichtshof zur Verfügung stehenden Informationen erlauben außerdem die Regelungen von 22 Mitgliedstaaten, d. h. der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten, entweder ausdrücklich die Zulassung von Fahrzeugen, deren Fahrerplatz sich auf derselben Seite wie die Verkehrsrichtung befindet, oder tolerieren sie, auch wenn in bestimmten dieser Mitgliedstaaten der Zustand des Straßennetzes mit dem in der Republik Polen vergleichbar ist (vgl. entsprechend Urteil vom 28. Januar 2010, Kommission/Frankreich, C-333/08, Slg. 2010, I-757, Rn. 105).

62 Des Weiteren belegen die von der polnischen Regierung angeführten statistischen Daten nicht hinreichend eine Beziehung zwischen der genannten Zahl von Unfällen und der Beteiligung von Fahrzeugen, deren Fahrerplatz sich auf der rechten Seite befindet.

63 Schließlich ist hervorzuheben, dass es Mittel und Maßnahmen gibt, die den freien Warenverkehr weniger beeinträchtigen als die in Rede stehende Maßnahme und die zugleich geeignet sind, das Risiko, das die Verkehrsteilnahme von Fahrzeugen mit sich bringt, deren Lenkrad sich auf derselben Seite wie die Verkehrsrichtung befindet, erheblich zu verringern. Besonders zu betonen ist, dass die Mitgliedstaaten hierbei über einen Wertungsspielraum verfügen, wenn sie Maßnahmen einschließlich der von der Kommission vorgeschlagenen anordnen, die nach dem Stand der Technik geeignet wären, zu gewährleisten, dass der Fahrer eines Fahrzeugs, dessen Lenkrad sich auf derselben Seite wie die Verkehrsrichtung befindet, sowohl hinten als auch vorne eine ausreichende Sicht hat.

64 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist daher anders als in dem Fall, der zum Urteil Kommission/Italien geführt hat, nicht ersichtlich, dass die in Rede stehende Maßnahme als für die Erreichung des verfolgten Ziels notwendig angesehen werden kann. Demzufolge ist diese Maßnahme nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

65 Folglich ist die Vertragsverletzung der Republik Polen entsprechend dem Wortlaut der Klageschrift der Kommission festzustellen.

Kosten

66 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Republik Polen mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen, ist zu entscheiden, dass die Republik Litauen ihre eigenen Kosten trägt.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Republik Polen hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2a der Richtlinie 70/311/EWG des Rates vom 8. Juni 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Lenkanlagen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern, aus Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) sowie aus Art. 34 AEUV verstoßen, dass sie die Zulassung von neuen oder zuvor in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Personenkraftwagen, deren Lenkanlage sich auf der rechten Seite befindet, auf ihrem Staatsgebiet von der Versetzung des Lenkrads auf die linke Seite abhängig macht.**

2. **Die Republik Polen trägt die Kosten.**

3. **Die Republik Litauen trägt ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften