FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 17. oktober 1995 *

1. Skal fællesskabsrettens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og etableringsfrihed fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en selvstændig erhvervsdrivende, der tager bopæl her, pligt til at ombytte et kørekort, der er udstedt af en medlemsstat, med et kørekort udstedt af værtsstaten inden ét år, således at undladelse heraf kan straffes som kørsel uden førerret, dvs. med indtil et års fængsel — eller med indtil seks måneders fængsel, såfremt overtrædelsen er begået uagtsomt?

Dette er det centrale i det præjudicielle spørgsmål, Amtsgericht Tiergarten, Berlin, har anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om under en præjudiciel procedure vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52.

2. Spørgsmålet er blevet rejst under to straffesager, som anklagemyndigheden ved Landgericht Berlin har indledt mod Konstantin Chryssanthakopoulos og dennes hustru, Sofia Skanavi.

3. De er begge græske statsborgere. De har haft fast bopæl i Berlin siden den 15. oktober 1992. Konstantin Chryssanthakopoulos er leder af en møbelforretning, som hans kone er ansat i. Sofia Skanavi blev underkastet en politikontrol den 28. oktober 1993, hvor hun førte en bil, der tilhørte selskabet, men kunne kun forevise et kørekort, udstedt af de græske myndigheder, samt et internationalt kørekort.

4. I medfør af § 21 i Straßenverkehrsgesetz (tysk færdselslov, herefter »StVG«) blev der rejst tiltale mod

— Sofia Skanavi for at have ført motorkøretøj uden førerret, hvilket kan straffes med frihedsstraf indtil et år eller med bøde, eller såfremt forholdet er begået uagtsomt dog højst med frihedsstraf indtil seks måneder

— Konstantin Chryssanthakopoulos for, som leder af den virksomhed, der ejede køretøjet, at have tilladt sin hustru at føre motorkøretøjet, uagtet at han var bekendt med, at hun ikke var i besiddelse af et

* Originalsprog: fransk.

tysk kørekort, hvilket kan straffes på samme måde.

5. Anklagemyndigheden nedlagde ved Amtsgericht Tiergarten, Berlin, påstand om, at begge de tiltalte blev straffet med en bøde på ikke under 3 000 DM.

6. Ifølge den forelæggende ret straffes en tilsidesættelse af forpligtelsen i henhold til § 4 i Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (tysk forordning om international trafik, herefter »IntVO«) [1] med frihedsstraf, som fastsat i StVG's § 21.

7. I retsmødet har Kommissionens repræsentant imidlertid henvist til en dom, afsagt den 15. december 1992 af Landgericht Memmingen [2], hvor retten i en tilsvarende sag frifandt tiltalte, der var udlænding, og som havde ført motorkøretøj, efter at tolvmånedersfristen var udløbet, for overtrædelse af StVG's § 21. Ifølge Landgericht Memmingen kunne anklagemyndigheden ikke retmæssigt forfølge en sådan sag i henhold til denne bestemmelse. Dette resultat berører imidlertid ikke den forelagte sag — *selv om det eventuelt kunne være af betydning for den forelæggende rets afgørelse i sagen* — da det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om de af anklagemyndigheden ved Landgericht Berlin indledte straffesager er retmæssige.

8. Den nationale ret har anført, at retten til at føre motorkøretøj er en væsentlig forudsætning for udøvelsen af et erhverv, navnlig selvstændig virksomhed. Den tyske lovgiver har handlet i strid med EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52 ved at foreskrive en ombytningspligt på de i de nationale bestemmelser anførte vilkår.

9. *Ifølge den forelæggende ret* indebærer ombytningspligten for kørekort forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, der ønsker at slå sig ned i Tyskland.

Selv om der ikke stilles særlige krav for ombytning af kørekort, således at det er en ren formssag, sidestilles undladelse af at foretage ombytning med kørsel uden førerret, hvilket kan straffes med frihedsstraf, hvorved en EF-statsborger risikerer at blive anset for tidligere straffet. Dette kan få konsekvenser

1 — Ifølge denne bestemmelse har enhver, såvel tyske statsborgere som EF-statsborgere, der har erhvervet kørekort i en anden medlemsstat, pligt til at ombytte dette med et tysk kørekort, såfremt kørekortindehaveren tager varigt ophold — *dvs. uafbrudt ophold af mindst 185 dages varighed* — i Tyskland.

2 — Offentliggjort i tidsskriftet *Deutsches Autorecht, nr. 10*, 1994, s. 412, nr. 162.

for hans erhvervsbeskæftigelse, og udgør derfor en hindring for den fri etableringsret.

Selv om ombytningspligten måtte anses for objektivt begrundet (f.eks. af hensyn til en kontrol med kørekortets ægthed), er den ikke desto mindre en hindring for den frie bevægelighed for personer, der ifølge Domstolens praksis skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. De strafferetlige sanktioner, der er fastsat i tysk ret, er imidlertid for vidtgående i forhold til overtrædelsens karakter.

10. Da den nationale ret nærer tvivl om, hvorledes de fællesskabsretlige bestemmelser skal fortolkes, har den forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52 fortolkes således, at en bestemmelse i national ret er uforenelig hermed, såfremt det heri kræves, at et nationalt kørekort, der er udstedt i en EF-medlemsstat, skal ombyttes med et tysk kørekort inden et år fra det tidspunkt, hvor kørekortindehaveren har taget fast bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland, samt at manglende opfyldelse af denne forpligtelse medfører, at kørsel med motordrevet køretøj vil være at anse for kørsel uden førerret, der kan straffes med frihedsstraf i indtil et år eller med bøde?«

11. I en næsten tilsvarende sag fik Domstolen ved Amtsgericht Reutlingen's kendelse af 13. februar 1978 i Choquet-sagen forelagt et lignende fortolkningsspørgsmål [3]. Den fortolkning, Domstolen anlagde i denne sag, kan imidlertid ikke umiddelbart anvendes analogt på nærværende sag, idet de fællesskabsretlige regler blev ændret, da Rådets første direktiv 80/1263/EØF af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort trådte i kraft [4].

12. For at besvare det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er det dels nødvendigt at undersøge, om ombytningspligten er forenelig med retten til fri etablering, dels om de foreskrevne sanktioner er i strid med traktatens bestemmelser, navnlig i relation til etableringsfriheden og den frie bevægelighed for personer. Jeg vil i det følgende gennemgå begge disse aspekter ét for ét.

I — Ombytningspligtens forenelighed med EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52

13. Selv om gerningstidspunktet var den 28. oktober 1993, dvs. fire dage før traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft, har Amtsgericht Tiergarten, Berlin, henvist

3 — Dom af 28.11.1978, sag 16/78, Sml. s. 2293.
4 — EFT L 375, s. 1.

til, at de omtvistede nationale bestemmelser eventuelt er i strid med artikel 6, 8 A og 52 i EF-traktaten.

14. Efter min opfattelse skal det præjudicielle spørgsmål vurderes på grundlag af EØF-traktatens artikel 7 og 52. I Bordessa-sagen [5] udtalte Domstolen således:

»... det tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om det er nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i hovedsagerne, og om de spørgsmål, som den forelægger Domstolen, er relevante ...«,

men at den nationale ret nærmere skal angive, hvorfor en fortolkning af retsregler, der ikke finder anvendelse på den sag, retten skal træffe afgørelse i, har betydning for sagens afgørelse [6].

15. Den nationale rets forelæggelseskendelse indeholder imidlertid ikke sådanne oplysninger.

16. Jeg ville dog alt andet lige have foreslået Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, på samme måde, såfremt traktaten om Den Europæiske Union havde fundet anvendelse.

17. Det almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i EF-traktatens artikel 6, stk. 1, er således enslydende med forbuddet i EØF-traktatens artikel 7, stk. 1:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

18. Med samme ordlyd som EØF-traktatens artikel 52, bestemmer EF-traktatens artikel 52:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser skal de restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, gradvis ophæves i løbet af overgangsperioden. Denne gradvise ophævelse skal også omfatte hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

5 — Dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Sml. I, s. 361, præmis 10.

6 — Jf. ovenfor, præmis 9.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 58, stk. 2, anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.«

19. Tilbage bliver EF-traktatens artikel 8 A, stk. 1, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område:

»1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

20. Det er første gang Domstolen forelægges et spørgsmål om fortolkningen af EF-traktatens artikel 8 A. Efter min opfattelse kan denne bestemmelse imidlertid ikke finde anvendelse i nærværende sag af de grunde, Domstolen selv anførte for så vidt angår en selvstændig anvendelse af de almindelige principper i traktaten [7].

21. Artikel 8 A omhandler således enhver unionsborgers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Opholdsretten er imidlertid en nødvendig følge af den særlige ret til fri etablering, der er gennemført ved traktatens artikel 52. Enhver ordning, der er uforenelig med artikel 52, er derfor også uforenelig med artikel 8 A.

22. Efter min opfattelse finder EØF-traktatens artikel 7 ikke anvendelse. Ved dom af 4. oktober 1991, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, fastslog Domstolen således, at forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i EØF-traktatens artikel 7 kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af fællesskabsretten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling:

»[...] det følger af Domstolens faste praksis (jf. f.eks. dom af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 13), at traktatens artikel 7 kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af fællesskabsretten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling« [8].

7 — Jf. nedenfor, forslagets punkt 22 og 23.

8 — Sag C-246/89, Sml. I, s. 4585, præmis 17.

23. I samme dom udtalte Domstolen, at dette var tilfældet med hensyn til EØF-traktatens artikel 52:

»[...] det almindelige, principielle forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som opstilles i traktatens artikel 7, gennemføres ved traktatens artikel 52 for det af denne artikel særligt regulerede område, og at enhver forskrift, som er uforenelig med denne bestemmelse, derfor også er uforenelig med traktatens artikel 7« [9].

24. Jeg finder, at fællesskabsretten principielt ikke er til hinder for en ombytningspligt for kørekort på de betingelser, der er fastsat i den tyske lov, hvilket skyldes følgende to væsentlige grunde: direktiv 80/1263 samt Domstolens praksis.

For det første: Domstolens praksis

25. I Choquet-dommen — dvs. inden direktiv 80/1263 trådte i kraft — udtalte Domstolen:

»[...] det [er] principielt ikke i uoverensstemmelse med fællesskabsretten, at en medlemsstat kræver, at borgere fra de øvrige medlemsstater med fast bopæl på deres område skal være i besiddelse af denne stats nationale førerbevis for at kunne føre motorkøretøj, selv om de er indehavere af et førerbevis udstedt af deres hjemstats myndigheder« [10].

26. Som begrundelse herfor anerkendte Domstolen, at medlemsstaterne har fuld kompetence vedrørende fastsættelsen af de betingelser, hvorunder udenlandske førerbeviser kan anerkendes eller ombyttes med et nationalt førerbevis, *for så vidt som* regler, der vedrører trafiksikkerheden på de offentlige veje i første række henhører under det ansvar, som tilkommer medlemsstaterne [11].

27. Domstolen har hermed anset de foranstaltninger, som nationale myndigheder indfører med henblik på kontrol af, at enhver, der har fast bopæl i den pågældende medlemsstat, og som fører motorkøretøj, er i besiddelse af et kørekort, som opfylder de krav, der stilles til statens egne statsborgere,

9 — A.st., præmis 18.

10 — Præmis 9.

11 — A.st., præmis 6.

for retmæssige [12], *såfremt* foranstaltningerne må anses for rimelige i forhold til hensynet til færdselssikkerheden. Ombytningspligten må anses for en sådan foranstaltning.

For det andet: Direktiv 80/1263

28. Direktiv 80/1263 indeholder i artikel 8, stk. 1, følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne foreskriver, at såfremt indehaveren af et gyldigt nationalt kørekort eller et kørekort af EF-model, der er udstedt af en medlemsstat, tager bopæl i en anden medlemsstat, forbliver vedkommendes kørekort gyldigt dér i højst det år, der følger efter det tidspunkt, hvor vedkommende har taget bopæl. I dette tidsrum udsteder den stat, hvor indehaveren har taget bopæl, på hans anmodning og mod, at han afleverer sit kørekort, et kørekort (EF-model) for den eller de samme kategorier uden at kræve de i artikel 6 omhandlede betingelser opfyldt. Denne medlemsstat kan dog nægte at ombytte kørekortet, såfremt de nationale regler, herunder de medicinske forskrifter, forbyder udstedelse af kørekortet.«

29. Ordlyden af artikel 8, stk. 1, første afsnit, andet punktum, i direktiv 80/1263 er efter min opfattelse fuldstændig entydig. Den forudser *udtrykkeligt* en pligt til at ombytte et nationalt kørekort eller et EF-kørekort inden ét år, fra den pågældende har taget fast bopæl.

30. Af en gennemgang af bestemmelsen i sin helhed, opbygningen af direktiv 80/1263 samt af direktivets forarbejder, fremgår, at en sådan forpligtelse er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

31. Direktiv 80/1263 er et reelt fremskridt i forhold til tidligere, hvor der ikke fandtes fælles regler om udstedelse og gensidig anerkendelse af kørekort.

32. Fællesskabslovgiver ville i 1980 tilgodese et dobbelt formål:

— *for det første* at sikre fri bevægelighed for EF-statsborgere, der bosætter sig i en

12 — A.st., præmis 7.

anden medlemsstat end den, hvor det oprindelige kørekort er udstedt [13]

— *for det andet*, at medlemsstaterne ikke blev frataget deres naturlige kompetence med hensyn til færdselssikkerhed på det offentlige, nationale vejnet [14].

33. Dette er begrundelsen for, at fællesskabslovgiver i harmoniseringens første fase tillod, at medlemsstaterne bevarede *en vis kompetence* på kørekortområdet [15], samtidig med, at der indførtes et EF-kørekort [16], og der blev opstillet et princip om medlemsstaternes gensidige anerkendelse af nationale kørekort og automatisk ombytning af kørekort for indehavere, som skifter bopæl eller arbejdssted fra en medlemsstat til en anden [17].

34. Disse to tilsyneladende modstridende formål søges forliget af hensyn til ønsket om at forbedre færdselssikkerheden inden for Fællesskabet [18]. Den nationale lovgiver, der gør brug af muligheden for at fravige EF-reglerne om udstedelse, gyldighed eller ombytning af kørekort, skal derfor kunne begrunde dette med hensynet til dette ene formål — *forbedring af færdselssikkerheden på de offentlige veje*. I modsat fald kan nationale foranstaltninger anses for en indirekte begrænsning af retten til fri bevægelighed og af retten til fri etablering, som er fastslået ved EF-traktatens artikel 52, og følgelig for uforenelige med traktaten.

35. *Specielt for så vidt angår ombytning af kørekort*, er det derfor min opfattelse, at medlemsstaternes ret til at nægte ombytning *på tilsvarende måde* er begrænset, uanset at artikel 8, stk. 1, første afsnit, andet punktum, i direktiv 80/1263, er generelt formuleret [19]. Dette fremgår ikke alene af en gennemgang af artikel 8 i sin helhed, men som nævnt ligeledes af den almindelige opbygning af og formålet med direktiv 80/1263.

13 — Første, anden, tredje og fjerde betragtning til direktiv 80/1263.

14 — A.st., sjette betragtning.

15 — Navnlig med hensyn til udstedelse (artikel 6, stk. 2) og gyldighed (artikel 7 og 9) af kørekort.

16 — A.st., artikel 1.

17 — A.st., første og anden betragtning.

18 — Første betragtning til direktiv 80/1263.

19 — Nemlig til følgende tilfælde, a) såfremt der er udstedt kørekort til personer under 18 år (artikel 5, stk. 2); b) såfremt de lægelige krav, som anvendes i den medlemsstat, hvor kørekortindehaveren bosætter sig er strengere [artikel 6, stk. 1, litra a)]; c) såfremt kørekortet blev erhvervet, mens indehaveren var bosiddende i den medlemsstat, hvor ombytning begæres (artikel 8, stk. 1, a contrario); d) såfremt der er fastsat sanktioner over for kørekortindehaveren, hvorved han forbydes enhver form for motorkørsel (artikel 8, stk. 1). Det bemærkes, at den tyske regerings repræsentant i retsmødet oplyste, at tysk ret ikke indeholder andre undtagelser vedrørende ombytning af kørekort end de anførte.

36. Den omstændighed, at artikel 8, stk 1, første afsnit, andet punktum, er holdt i nutid, er efter min opfattelse udtryk for, at fællesskabslovgiver ville fastslå *princippet om automatisk ombytning*:

»[...] den stat, hvor indehaveren har taget bopæl, [*udsteder*] på hans anmodning og mod, at han afleverer sit kørekort, et kørekort (EF-model) for den eller de samme kategorier uden at kræve de i artikel 6 omhandlede betingelser opfyldt« [20].

Artikel 8, stk. 1, første afsnit, tredje punktum, må fortolkes som en undtagelse fra denne regel.

37. En gennemgang af den almindelige opbygning af og formålet med direktiv 80/1263 støtter denne opfattelse. Som tidligere nævnt [21] kan medlemsstaterne kun fravige reglen om automatisk ombytning, såfremt det er begrundet i hensynet til at forbedre færdselssikkerheden for trafikanterne, når henses til, at direktiv 80/1263 først og fremmest har til formål at sikre fri bevægelighed for EF-statsborgere, der bosætter sig i en anden medlemsstat end den, der har udstedt kørekortet. En anden fortolkning af denne fællesskabstekst ville fratage den enhver praktisk betydning.

38. En næste etape af harmoniseringen blev gennemført ved Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort [22], hvorved princippet om gensidig anerkendelse af de kørekort, medlemsstaterne udsteder [23], i realiteten gennemføres, og hvorved ombytningspligten ophæves. Denne fællesskabstekst træder i kraft den 1. juli 1996 [24].

39. På grundlag af disse bemærkninger finder jeg, at principperne om fri bevægelighed og etableringsfrihed må fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lov, der pålægger enhver, der er indehaver af et kørekort udstedt af en anden medlemsstat, at ombytte dette med et nationalt kørekort inden et år fra bosættelsen, *såfremt de betingelser, der er opstillet i den nationale lov* over for indehaveren af et kørekort udstedt af en anden medlemsstat, respekterer formålet med den pågældende fællesskabsregel på baggrund af regelsættet i sin helhed. I denne sammenhæng kræves det, at loven er rimeligt begrundet i hensynet til færdselssikkerheden.

20 — Min fremhævelse.
21 — Jf. punkt 30-34.
22 — EFT L 237, s. 1.
23 — Artikel 1, stk. 2.
24 — Artikel 13.

II — Er sanktionerne ifølge den nationale lov i strid med fællesskabsretten?

40. Ifølge den forelæggende ret kan manglende overholdelse af ombytningsproceduren straffes som kørsel uden førerret, dvs. med indtil et års fængsel — eller med indtil seks måneders fængsel såfremt overtrædelsen er begået uagtsomt.

41. I betragtning af at jeg finder at kunne lægge til grund, at ombytningspligten principielt ikke er i strid med fællesskabsretten, må det anerkendes, at de nationale myndigheder er berettigede til at pålægge sanktioner, såfremt ombytningspligten tilsidesættes. Ifølge Domstolens dom af 31. marts 1993, Kraus [25], må sådanne sanktioner ikke overskride grænsen for, hvad der må bedømmes som rimeligt i forhold til den begåede overtrædelse.

42. Under forudsætning af, at Sofia Skanavi's kørekort opfyldte betingelserne for automatisk ombytning i Tyskland, måtte det i den foreliggende sag anses for åbenbart uforholdsmæssigt, såfremt en tilsidesættelse af ombytningspligten medførte, at hun straffedes på samme måde som en person, der fører motorkøretøj uden førerret — dvs. som aldrig har bestået en køreprøve. I retsmødet har repræsentanten for Forbundsrepublikken Tyskland oplyst, at den nationale ret ikke er forpligtet til at anvende maksimumsstraffen i de omtvistede love, men kan idømme mildere straffe, f.eks. bøde.

43. Som Domstolen fastslog i Kraus-sagen, tilkommer det den nationale dommer at skønne, om de sanktioner, der er fastsat i den pågældende medlemsstats lov, ikke er så strenge, at de udgør en hindring for de i traktaten garanterede friheder:

»[...] selv om det tilkommer de nationale myndigheder at straffe en tilsidesættelse af bevillingsproceduren, må sådanne sanktioner ikke overskride grænsen for, hvad der må bedømmes som rimeligt i forhold til den begåede overtrædelse. I denne henseende påhviler det den nationale dommer at skønne over, om de sanktioner, som er hjemlet i den pågældende medlemsstats lov, ikke er så strenge, at de udgør en hindring for de i traktaten garanterede friheder« [26].

25 — Sag C-19/92, Sml. I, s. 1663, præmis 41.

26 — A.st.

44. Jeg skal følgelig foreslå, at det af Amtsgericht Tiergarten, Berlin, forelagte spørgsmål besvares således:

»Bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at den i princippet ikke er til hinder for, at en modtagermedlemsstat:

1) kræver, at et kørekort, der er udstedt i en anden medlemsstat, ombyttes til modtagermedlemsstatens kørekort, inden et år fra kørekortindehaveren har taget sædvanlig bopæl på modtagermedlemsstatens område; et sådant krav kan imidlertid være en indirekte krænkelse af udøvelsen af den ret til fri bevægelighed og den ret til fri etablering, der er sikret ved traktatens artikel 52, såfremt det viser sig, at de betingelser, der er opstillet i de nationale bestemmelser over for indehaveren af det udenlandske kørekort, ikke med rimelighed kan sættes i sammenhæng med hensynet til færdselssikkerheden

2) iværksætter strafsanktioner, såfremt forpligtelsen til at ombytte kørekortet ikke overholdes, idet de pågældende sanktioner dog ikke må være urimelige i forhold til overtrædelsens grovhed. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om proportionalitetsprincippet er overholdt.«