CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 17 oktober 1995 *

1. Moeten de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van personen en de vrijheid van vestiging aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een Lid-Staat een zelfstandige die zich op zijn nationaal grondgebied vestigt, verplicht, het door een andere Lid-Staat afgegeven rijbewijs binnen één jaar in te wisselen tegen een rijbewijs van de ontvangende staat en het strafbare feit rijden zonder rijbewijs bestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste een jaar of zes maanden indien de overtreding wordt gepleegd uit nalatigheid.

Dit is de kern van de prejudiciële vraag waarover het Amtsgericht Tiergarten te Berlijn het Hof verzoekt uitspraak te doen in het kader van een prejudiciële verwijzing tot uitlegging van de artikelen 6, 8 A en 52 EG-Verdrag.

2. Deze vraag is gesteld naar aanleiding van een strafrechtelijke vervolging die het parket van het Landgericht Berlin heeft ingesteld tegen Chryssanthakopoulos en zijn echtgenote Skanavi.

3. Beide verdachten zijn Grieks onderdaan. Sinds 15 oktober 1992 hebben zij hun woonplaats gevestigd te Berlijn. Chryssanthakopoulos is bedrijfsleider van een meubelonderneming waarin zijn echtgenote is tewerkgesteld. Op 28 oktober 1993 wordt Skanavi terwijl zij een motorvoertuig bestuurt dat aan de onderneming toebehoort, door de politie gecontroleerd en kan zij enkel een internationaal rijbewijs en een door de Griekse autoriteiten afgegeven rijbewijs tonen.

4. Op grond van § 21 van het Straßenverkehrsgesetz (hierna: „StVG"),

— wordt Skanavi het strafbare feit rijden zonder rijbewijs ten laste gelegd, dat wordt bestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste één jaar — of zes maanden indien de overtreding werd gepleegd uit nalatigheid — of met een geldboete;

— wordt Chryssanthakopoulos, als bedrijfsleider van de onderneming die eigenaar is van het voertuig, ten laste gelegd bewust te hebben toegelaten dat zijn echtgenote, zonder in het bezit te

* Oorspronkelijke taal: Frans.

zijn van een Duits rijbewijs, het betreffende voertuig bestuurde. Dit misdrijf wordt bestraft met dezelfde straffen.

5. Het parket bij het Amtsgericht Tiergarten te Berlijn vordert veroordeling van de verdachten tot een geldboete van 3 000 DM.

6. Volgens de verwijzende rechter wordt het niet-nakomen van de verplichting, neergelegd in § 4 van de Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr [1], bestraft met de vrijheidsstraffen voorzien in § 21 StVG.

7. Ter terechtzitting heeft de Commissie het Hof evenwel gewezen op een arrest van 15 december 1992 van het Landgericht Memmingen [2], dat in een gelijkaardig geval de verdachte, een vreemdeling die na afloop van de termijn van twaalf maanden met een buitenlands rijbewijs reed, heeft vrijgesproken van de op § 21 StVG gebaseerde aanklacht. Volgens dit Landgericht was de door het parket op basis van deze bepaling ingestelde vordering in een dergelijk geval onrechtmatig. Deze opmerking kan echter de omstandigheden waarin de zaak bij het Hof aanhangig is gemaakt, niet wijzigen — *hoewel zij eventueel de verwijzende rechter kan helpen het geschil op te lossen* — aangezien de beoordeling van de rechtmatigheid van de door het parket bij het Landgericht Berlin tegen de verdachten ingestelde strafvervolging tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter behoort.

8. De Duitse rechter gaat ervan uit dat de vergunning om een motorvoertuig te besturen een essentiële voorwaarde vormt voor het uitoefenen van een beroep en in het bijzonder van een zelfstandige activiteit. Door de inwisselingsverplichting op te leggen overeenkomstig de voorwaarden, voorzien in de betreffende nationale bepalingen, zou de Duitse wetgever inbreuk hebben gemaakt op de artikelen 6, 8 A en 52 EG-Verdrag.

9. *Volgens de verwijzende rechter* creëert de verplichting tot inwisseling van het rijbewijs een discriminatie ten nadele van de onderdanen van andere Lid-Staten, die besluiten zich in Duitsland te vestigen.

Immers, ook al is de inwisseling van het rijbewijs aan geen enkele bijzondere voorwaarde onderworpen en is zij een eenvoudige formaliteit, de gemeenschapsonderdaan loopt het risico, een strafregister te krijgen, aangezien het nalaten van de inwisseling wordt gelijkgesteld met het rijden zonder rijbewijs, dat met een vrijheidsstraf kan worden bestraft. Dit gevolg brengt de uitoefening

1 — Deze bepaling verplicht een ieder, ongeacht of hij gemeenschaps- of nationaal onderdaan is, die zijn rijbewijs heeft verworven in een andere Lid-Staat, dit rijbewijs in geval van permanente vestiging in Duitsland — *dit wil zeggen een ononderbroken verblijf van ten minste 185 dagen* — in te wisselen tegen een Duits rijbewijs.

2 — Gepubliceerd in *Deutsches Autorecht*, nr. 10, 1994, blz. 412, nr. 162.

van de professionele activiteit in het gedrang en vormt daardoor een belemmering van de vrijheid van vestiging.

Bovendien zou de inwisselingsverplichting, zelfs wanneer zij gerechtvaardigd is op grond van objectieve redenen (bij voorbeeld de noodzaak om de echtheid van het betreffende rijbewijs te onderzoeken), nog steeds een belemmering van het vrije verkeer van personen opleveren die, volgens de rechtspraak van het Hof, moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De strafsancties waarin de Duitse wetgeving voorziet, staan echter niet in verhouding tot de ernst van de gepleegde overtreding.

10. Omdat de nationale rechter evenwel twijfelt omtrent de uitlegging van de gemeenschapsbepalingen, verzoekt hij om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 6, 8 A en 52 EG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling, volgens welke een nationaal rijbewijs uit een andere Lid-Staat van de EG binnen een jaar nadat de houder zijn gewone verblijfplaats naar de Bondsrepubliek Duitsland heeft overgebracht, moet worden ingewisseld voor een Duits rijbewijs en de houder, wanneer zulks niet is gebeurd, zich bij het besturen van een voertuig schuldig maakt aan het strafbare feit rijden zonder rijbewijs, hetgeen wordt bestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste een jaar of met een geldboete?"

11. In de zaak Choquet [3] werd naar aanleiding van een bijna identiek geval een gelijkaardig verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof voorgelegd bij een beschikking van 13 februari 1978 van het Amtsgericht Reutlingen. De uitlegging die het Hof in het kader van die zaak heeft gegeven, kan echter niet rechtstreeks worden toegepast in de onderhavige procedure, aangezien het kader van het gemeenschapsrecht is gewijzigd door de inwerkingtreding van de Eerste richtlijn (80/1263/EEG) van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs. [4]

12. Om een antwoord op de gestelde prejudiciële vraag te kunnen geven, moet enerzijds worden beoordeeld of de inwisselingsverplichting verenigbaar is met de vrijheid van vestiging en moet anderzijds worden nagegaan of de opgelegde sancties strijdig zijn met de verdragsbepalingen en meer bepaald met de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer. Ik zal deze beide aspecten achtereenvolgens onderzoeken.

I — Verenigbaarheid van de verplichte inwisseling met de artikelen 6, 8 A en 52 EG-Verdrag

13. Hoewel de feiten die aan de oorsprong liggen van het hoofdgeding, dateren van 28 oktober 1993, dus vier dagen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de

3 — Arrest van 28 november 1978 (zaak 16/78, Jurispr. 1978, blz. 2293).

4 — PB 1980, L 375, blz. 1.

Europese Unie, meent het Amtsgericht Tiergarten te Berlijn dat de betrokken nationale bepalingen strijdig kunnen zijn met de artikelen 6, 8 A en 52 EG-Verdrag.

14. Ik ben van oordeel dat de prejudiciële vraag moet worden onderzocht met inachtneming van de artikelen 7 en 52 EEG-Verdrag. In het arrest Bordessa e. a. [5] heeft het Hof immers verklaard:

„[ofschoon] het aan de nationale rechter staat, om de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen",

moet hij niettemin verduidelijken, waarom de uitlegging van rechtsvoorschriften die niet van toepassing zijn op de voorliggende feiten, nuttig is voor de oplossing van het geschil. [6]

15. In dit geval heeft de nationale rechter die verduidelijkingen niet in zijn verwijzingsbeschikking verstrekt.

16. In deze zaak was het antwoord op de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter, dat ik het Hof in overweging geef, in ieder geval hetzelfde geweest, indien het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing had kunnen zijn.

17. Artikel 6, eerste alinea, EG-Verdrag stelt immers het algemeen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in dezelfde termen als artikel 7, eerste alinea, EEG-Verdrag:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden."

18. Artikel 52 EG-Verdrag bepaalt, in dezelfde bewoordingen als artikel 52 EEG-Verdrag:

„In het kader van de volgende bepalingen worden de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat tijdens de overgangsperiode geleidelijk opgeheven. Deze geleidelijke opheffing zal eveneens betrekking hebben op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een Lid-Staat die op het grondgebied van een Lid-Staat zijn gevestigd.

5 — Arrest van 23 februari 1995 (gevoegde zaken C-358/93 en C-416/93, Jurispr. 1995, blz. I-361, r. o. 10).

6 — Ibidem, r. o. 9.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld."

19. Ten slotte verzekert artikel 8 A, lid 1, EG-Verdrag het recht van iedere burger van de Unie om vrij op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

20. Dit is de eerste maal dat het Hof wordt verzocht om een uitlegging van de bepalingen van artikel 8 A EG-Verdrag. Nochtans denk ik niet dat deze bepaling in dit geval van toepassing had kunnen zijn, en wel om dezelfde redenen als door het Hof zijn uiteengezet in zijn rechtspraak inzake de autonome toepassing van de algemene beginselen van het Verdrag. [7]

21. Artikel 8 A betreft namelijk het recht van iedere burger van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de Lid-Staten. Het recht van verblijf vloeit echter automatisch voort uit het specifieke recht van vrije vestiging, vervat in artikel 52 van het Verdrag. Bijgevolg is iedere regeling die onverenigbaar is met artikel 52, noodzakelijkerwijze onverenigbaar met artikel 8 A.

22. Ik ben van oordeel dat artikel 7 EEG-Verdrag niet van toepassing is. Het Hof heeft immers in een arrest van 4 oktober 1991 (Commissie/Verenigd Koninkrijk) beslist dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 7 EEG-Verdrag slechts autonoom van toepassing is in gevallen waarin het gemeenschapsrecht geldt, maar waarvoor het Verdrag niet in specifieke discriminatieverboden voorziet:

„Het is vaste rechtspraak van het Hof (zie bij voorbeeld het arrest van 30 mei 1989, zaak 305/87, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 1461, r. o. 13), dat artikel 7 EEG-Verdrag autonoom slechts toepassing kan vinden in gevallen waarin het gemeenschapsrecht geldt, maar waarvoor het Verdrag niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet." [8]

7 — Zie hierna, punten 22 en 23 van mijn conclusie.

8 — Zaak C-246/89 (Jurispr. 1991, blz. I-4585, r. o. 17).

23. In hetzelfde arrest heeft het Hof voor recht verklaard, dat dit het geval was voor artikel 52 EEG-Verdrag:

„het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, dat is neergelegd in artikel 7 EEG-Verdrag, is in artikel 52 EEG-Verdrag voor de aldaar geregelde bijzondere gebieden nader uitgewerkt, zodat iedere regeling die onverenigbaar is met laatstgenoemde bepaling, eveneens onverenigbaar is met artikel 7 EEG-Verdrag". [9]

24. Mijns inziens verzet het gemeenschapsrecht zich in beginsel niet tegen een verplichting het rijbewijs in te wisselen volgens de voorwaarden van de Duitse wetgeving, en wel om twee essentiële redenen: richtlijn 80/1263 en de rechtspraak van het Hof.

In de eerste plaats: de rechtspraak

25. In het reeds aangehaalde arrest Choquet — dat wil zeggen nog vóór de inwerkingtreding van richtlijn 80/1263 — heeft het Hof verklaard:

„dat het in beginsel niet onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, wanneer een Lid-Staat van onderdanen van andere Lid-Staten, die zich blijvend op zijn grondgebied vestigen, verlangt dat zij zich voor het besturen van motorvoertuigen van een nationaal rijbewijs voorzien, zelfs indien zij houder zijn van een door de autoriteiten van hun staat van herkomst afgegeven rijbewijs". [10]

26. Het Hof is tot deze bevinding gekomen na te hebben erkend dat de Lid-Staten de volledige bevoegdheid hebben om de voorwaarden vast te stellen waaronder de buitenlandse rijbewijzen kunnen worden erkend of ingewisseld tegen een nationaal rijbewijs, *aangezien* de regels inzake verkeersveiligheid op de openbare wegen binnen het nationale grondgebied in de eerste plaats vallen onder de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten. [11]

27. Bijgevolg heeft het Hof de maatregelen wettig verklaard, die door de nationale overheid worden genomen om te kunnen verifiëren of iedere bestuurder die op zijn grondgebied verblijft, houder is van een rijbewijs dat voldoet aan de eisen die aan de eigen onderdanen worden gesteld [12], *op voorwaarde* dat

9 — Ibidem, r. o. 18.

10 — R. o. 9.
11 — Ibidem, r. o. 6.
12 — Ibidem, r. o. 7.

de maatregelen redelijkerwijze in verband kunnen worden gebracht met de behoeften van de verkeersveiligheid op de weg. De verplichte inwisseling moet dus als één van deze maatregelen worden aangemerkt.

In de tweede plaats: richtlijn 80/1263

28. Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 80/1263 luidt:

„De Lid-Staten bepalen dat, indien de houder van een geldig nationaal rijbewijs of rijbewijs van Europees model dat is afgegeven door een Lid-Staat, een normale woonplaats verwerft in een andere Lid-Staat, zijn rijbewijs in deze laatste Lid-Staat maximaal geldig blijft gedurende het jaar volgend op de verwerving van de woonplaats. Op aanvraag van de betrokkene geeft de Lid-Staat waarin hij zijn normale woonplaats heeft verworven hem binnen voornoemde termijn, tegen inlevering van zijn rijbewijs, een rijbewijs (Europees model) af voor de overeenkomstige categorie(ën), zonder dat hem de in artikel 6 bedoelde voorwaarden worden opgelegd. Deze Lid-Staat kan evenwel de inwisseling van het rijbewijs weigeren in gevallen waarin zijn nationale voorschriften, de medische normen daaronder begrepen, de afgifte van het rijbewijs in de weg staan."

29. De tekst van artikel 8, lid 1, eerste alinea, tweede zin, van richtlijn 80/1263 is naar mijn oordeel ondubbelzinnig. De verplichting het nationaal of Europees rijbewijs in te wisselen binnen het jaar dat volgt op de verwerving van de normale woonplaats, wordt daarin *uitdrukkelijk* voorzien.

30. Na onderzoek van alle bepalingen en van de algemene structuur van richtlijn 80/1263 alsmede van de ratio legis blijkt deze verplichting in overeenstemming te zijn met het gemeenschapsrecht.

31. Richtlijn 80/1263 betekent een ware vooruitgang ten opzichte van de vroegere situatie, aangezien tot dat ogenblik geen enkele gemeenschapsregel inzake de afgifte en onderlinge erkenning van rijbewijzen was aangenomen.

32. De gemeenschapswetgever streefde in 1980 een tweeledig doel na:

— *in de eerste plaats* dient het vrije verkeer van gemeenschapsonderdanen die zich in een andere Lid-Staat vestigen dan de

Lid-Staat die het oorspronkelijke rijbewijs heeft afgegeven, te worden gewaarborgd [13];

— *in de tweede plaats* mogen de Lid-Staten niet worden beroofd van hun natuurlijke bevoegdheid inzake verkeersveiligheid op hun eigen netwerk van openbare wegen. [14]

33. Om die reden laat de gemeenschapswetgever, die een Europees model voor het nationale rijbewijs opstelt [15] en het beginsel van de onderlinge erkenning van de nationale rijbewijzen door de Lid-Staten poneert, alsmede het beginsel van de automatische inwisseling van de rijbewijzen van houders die hun woon- of werkplaats van de ene Lid-Staat naar de andere overbrengen [16], in de eerste fase van de harmonisatie toe dat de Lid-Staten *een zekere bevoegdheid* inzake de regels betreffende het rijbewijs [17] behouden.

34. De verzoening tussen deze twee ogenschijnlijk tegenstrijdige doeleinden wordt bereikt door het streven om binnen de Gemeenschap een betere verkeersveiligheid te verzekeren. [18] De nationale wetgever die gebruik wil maken van de mogelijkheid om af te wijken van de gemeenschapsregels inzake de afgifte, geldigheid of inwisseling van het rijbewijs, moet dus kunnen aantonen dat hij dit enige doel — *een betere verkeersveiligheid op de openbare weg* — nastreeft. Anders kunnen deze nationale maatregelen als een indirecte inbreuk op de uitoefening van het recht van vrij verkeer en van de vrijheid van vestiging, gewaarborgd door artikel 52 EG-Verdrag, en derhalve als onverenigbaar met het Verdrag worden beschouwd.

35. *Evenzeer* ben ik, *wat meer in het bijzonder het probleem van de inwisseling van het rijbewijs betreft,* van oordeel dat de gevallen waarin een Lid-Staat de inwisseling mag weigeren, beperkt zijn, hoewel artikel 8, lid 1, eerste alinea, tweede zin, van richtlijn 80/1263 in algemene termen is gesteld. [19] Dit blijkt niet alleen na onderzoek van artikel 8 in zijn geheel, maar eveneens, zoals ik heb aangetoond, uit de algemene structuur en het doel van richtlijn 80/1263.

13 — Eerste, tweede, derde en vierde overweging van de considerans van richtlijn 80/1263.

14 — Ibidem, zesde overweging van de considerans.

15 — Ibidem, artikel 1.

16 — Ibidem, eerste en tweede overweging van de considerans.

17 — In het bijzonder op het gebied van de afgifte (artikel 6, lid 2) of de geldigheid (artikelen 7 en 9) van het rijbewijs.

18 — Eerste overweging van de considerans van richtlijn 80/1263.

19 — Het betreft de gevallen waarin a) de rijbewijzen zijn afgegeven aan personen jonger dan 18 jaar (artikel 5, lid 2); b) de medische normen strenger zijn in de Lid-Staat waarin de houder van het rijbewijs zijn woonplaats verwerft (artikel 6, lid 1, a); c) het rijbewijs is verworven terwijl de houder zijn woonplaats had in de Lid-Staat waar hij de inwisseling vraagt (artikel 8, lid 1, a contrario); d) eventuele sancties ten aanzien van de houder van het rijbewijs zijn genomen, en hem een verbod is opgelegd om een voertuig te besturen (artikel 8, lid 1). Opgemerkt zij dat de Bondsrepubliek Duitsland ter terechtzitting heeft verduidelijkt dat de nationale Duitse wetgeving inzake de inwisseling van het rijbewijs geen andere dan de vermelde uitzonderingen voorziet.

36. Het dunkt mij dat de gemeenschapswetgever door het gebruik van de tegenwoordige tijd in artikel 8, lid 1, eerste alinea, tweede zin, als zijn wil te kennen geeft, *het beginsel van de automatische inwisseling te poneren:*

„op aanvraag van de betrokkene *geeft* de Lid-Staat waarin hij zijn normale woonplaats heeft verworven hem binnen voornoemde termijn, tegen inlevering van zijn rijbewijs, een rijbewijs (Europees model) af voor de overeenkomstige categorie(ën), zonder dat hem de in artikel 6 bedoelde voorwaarden worden opgelegd". [20]

Artikel 8, lid 1, eerste alinea, derde zin, moet worden uitgelegd als een uitzondering op de regel.

37. Het onderzoek van de algemene structuur en van het doel van richtlijn 80/1263 bevestigt deze opvatting. Aangezien, zoals we hebben gezien [21], richtlijn 80/1263 primair ten doel heeft, het vrije verkeer van gemeenschapsonderdanen die zich vestigen in een andere Lid-Staat dan die welke het rijbewijs heeft afgegeven, te waarborgen, moet hieruit worden afgeleid dat de Lid-Staten slechts van de automatische inwisseling kunnen afwijken, wanneer deze afwijkingen worden gerechtvaardigd door het streven, een betere verkeersveiligheid voor de weggebruikers te verzekeren. Bij een andere uitlegging van deze gemeenschapstekst zou hij ieder nuttig effect verliezen.

38. Een verdere stap op de weg van deze harmonisatie werd gezet door richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs [22], waarbij daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan het beginsel van de onderlinge erkenning van de door de Lid-Staten afgegeven rijbewijzen [23] door afschaffing van de verplichte inwisseling. Deze gemeenschapstekst zal op 1 juli 1996 in werking treden. [24]

39. Tot slot van deze uiteenzetting meen ik dat de beginselen van vrij verkeer en vrije vestiging aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die iedere ingezetene die houder is van een door een andere Lid-Staat afgegeven rijbewijs verplicht, dit rijbewijs binnen het jaar van verwerving van zijn woonplaats in te wisselen tegen een nationaal rijbewijs, *mits evenwel de eisen die door deze nationale regeling worden gesteld* aan de houder van een door een andere Lid-Staat afgegeven rijbewijs, het doel van de betrokken gemeenschapsbepaling met betrekking tot alle voorschriften eerbiedigen. Daartoe moet deze regeling redelijkerwijze in verband kunnen worden gebracht met de behoeften van de verkeersveiligheid op de weg.

20 — Cursivering van mij.

21 — Zie in het bijzonder punten 30 tot en met 34 van mijn conclusie.

22 — PB 1991, L 237, blz. 1.

23 — Artikel 1, lid 2.

24 — Artikel 13.

II — Zijn de sancties waarin de betrokken nationale wetgeving voorziet, in strijd met het gemeenschapsrecht?

40. Volgens de verwijzende rechter is de sanctie waarin de Duitse wetgeving voorziet bij niet-naleving van de inwisselingsprocedure, een strafrechtelijke sanctie voor het strafbare feit rijden zonder rijbewijs, die kan oplopen tot een vrijheidsstraf van een jaar — of zes maanden indien de overtreding uit nalatigheid werd gepleegd.

41. Voor zover ik heb geconcludeerd dat de verplichte inwisseling in beginsel niet in strijd is met het gemeenschapsrecht, moet de nationale autoriteiten het recht worden toegekend om niet-naleving van de inwisselingsprocedure te bestraffen. Volgens het arrest van het Hof van 31 maart 1993, Kraus [25], moeten de toegepaste straffen echter in verhouding staan tot de aard van de gepleegde overtreding.

42. Indien in het onderhavige geval het nationale rijbewijs van Skanavi van dien aard was dat het in Duitsland automatisch had kunnen worden ingewisseld, zou het kennelijk onevenredig aan het doel van de Duitse wetgeving zijn, indien Skanavi's nalatigheid tot gevolg heeft dat haar een sanctie wordt opgelegd die vergelijkbaar is met die welke wordt toegepast op iemand die zonder enige vergunning rijdt, dat wil zeggen zonder dat hij ooit voor een rijexamen is geslaagd. Ter terechtzitting heeft de Duitse Bondsrepubliek opgemerkt dat de nationale rechter niet verplicht is de voorziene maximumstraf toe te passen en lichtere straffen, bij voorbeeld enkel boetes, kan opleggen.

43. Zoals het Hof in de zaak Kraus (reeds aangehaald) heeft verklaard, behoort het tot de bevoegdheid van de nationale rechter om te beoordelen of de sancties welke door de regeling van de betrokken Lid-Staat worden gesteld, niet dermate zwaar zijn dat zij een belemmering van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden vormen:

„Ten slotte hebben de nationale autoriteiten weliswaar het recht de niet-naleving van de vergunningprocedure strafbaar te stellen, maar de toegepaste sancties mogen niet onevenredig zijn aan de aard van de gepleegde overtreding. Hierbij staat het aan de nationale rechter te beoordelen, of de te dezen in de regeling van de betrokken Lid-Staat gestelde sancties niet zo zwaar zijn, dat zij een belemmering voor de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden vormen." [26]

25 — Zaak C-19/92 (Jurispr. 1993, blz. I-1663, r. o. 41).

26 — Ibidem.

44. Concluderend geef ik het Hof in overweging, de vraag van het Amtsgericht Tiergarten te Berlijn te beantwoorden als volgt:

„Artikel 52 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd dat het zich in beginsel niet ertegen verzet dat de ontvangende Lid-Staat:

1) vereist dat een door een andere Lid-Staat afgegeven rijbewijs binnen een jaar na de vestiging van de normale woonplaats van de houder op het grondgebied van de ontvangende Lid-Staat, wordt ingewisseld tegen een nationaal rijbewijs; een dergelijke eis kan echter een indirecte inbreuk op de uitoefening van het recht van vrij verkeer en van de vrijheid van vestiging, gewaarborgd door artikel 52 van het Verdrag, vormen, indien de voorwaarden die door de nationale regeling aan de houder van het buitenlandse rijbewijs worden opgelegd niet redelijkerwijze in verband kunnen worden gebracht met de behoeften van de veiligheid van het wegverkeer;

2) op de niet-naleving van de verplichte inwisseling strafsancties stelt, mits deze sancties niet onevenredig zijn aan de zwaarte van de overtreding, waarbij de nationale rechter dient te beoordelen of het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd."