# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 17 oktober 1995 *

1. Skall de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för personer och om fri etablering tolkas så att de utgör hinder för att en medlemsstat föreskriver att en självständig uppdragstagare som etablerar sig inom medlemsstatens nationella territorium skall byta ut ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat mot ett körkort som utfärdats av värdmedlemsstaten inom ett år, vid påföljd av fängelse i upp till ett år — eller sex månader om brottet begåtts av oaktsamhet — för olovlig körning?

Det är huvudsakligen den fråga som Amtsgericht Tiergarten, Berlin, bett domstolen att pröva inom ramen för ett förhandsavgörande angående tolkning av artiklarna 6, 8a och 52 i EG-fördraget.

2. Denna fråga har uppkommit i anledning av att åtal väckts av åklagaren vid Landgericht Berlin mot K. Chryssanthakopoulos och hans maka S. Skanavi.

3. De är båda två grekiska medborgare. De har sedan den 15 oktober 1992 varit bosatta i Berlin. K. Chryssanthakopoulos är chef på ett möbelföretag i vilket hans maka är anställd. S. Skanavi blev den 28 oktober 1993, då hon förde ett motorfordon som tillhörde företaget, stoppad i en poliskontroll och kunde endast förete ett av de grekiska myndigheterna utfärdat körkort och ett internationellt körkort.

4. På grundval av 21 § i Straßenverkehrgesetz (tysk vägtrafiklagstiftning, nedan kallad "StVG") åtalades

— S. Skanavi för olovlig körning med en straffskala om fängelse i upp till ett år — sex månader om brottet begåtts av oaktsamhet — eller böter och

— K. Chryssanthakopoulos, i egenskap av chef för det företag som ägde fordonet, för att med kännedom om förhållandena ha tillåtit att hans maka, som inte innehade ett tyskt körkort, förde ifrågava-

* Originalspråk: franska.

rande fordon, vilket är ett brott med samma straffskala.

5. Vid Amtsgericht Tiergarten, Berlin, yrkade åklagaren att de åtalade skulle ådömas böter om 3 000 DM.

6. Enligt den nationella domstolen är påföljden för ett åsidosättande av den i 4 § i Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (tysk lagstiftning om internationellt förande av motorfordon) [1] föreskrivna skyldigheten fängelsestraff enligt 21 § i StVG.

7. Kommissionens ombud har dock vid sammanträdet informerat domstolen om en dom av Landgericht Memmingen av den 15 december 1992 [2] i vilken den domstolen i ett liknande fall frikände den åtalade, en utlänning som efter tidsfristen om 12 månader hade kört med ett utländskt körkort, från den åtalspunkt som grundades på bestämmelserna i 21 § i StVG. Enligt den domstolen hade åklagaren inte skäl att i ett sådant fall åtala på grundval av denna föreskrift. Denna anmärkning är dock inte av sådant slag att den ändrar förutsättningarna för det här anhängiggjorda målet — *även om det möjligen kan vara till hjälp för den nationella domstolen då den avgör tvisten* — eftersom den nationella domstolen är ensam behörig att bedöma om de åtal som väckts av åklagaren vid Landgericht Berlin är välgrundade.

8. Den tyska domstolen har utgått ifrån det obevisade påståendet att tillstånd att föra motorfordon utgör en väsentlig förutsättning för att utöva ett yrke och särskilt som egenföretagare. Den tyska lagstiftaren har genom att föreskriva skyldighet att företa utbyte under de förutsättningar som anges i de ifrågavarande nationella bestämmelserna överträtt artiklarna 6, 8a och 52 i EG-fördraget.

9. *Enligt den nationella domstolen* utgör skyldigheten att byta ut körkortet en diskriminering av andra medlemsstaters medborgare som beslutar sig för att bosätta sig i Tyskland.

Även om utbytet av körkortet inte är underkastat några särskilda villkor och endast består i en enkel formalitet, riskerar medborgare i gemenskapen att få ett kriminellt förflutet, eftersom underlåtenhet att byta ut körkortet likställs med olovlig körning, för vilket det föreskrivs fängelsestraff. Denna omständighet skulle inverka skadligt på medborgares utövande av yrkesverksamhet och

1 — I denna bestämmelse föreskrivs att alla personer, såväl medborgare i gemenskapen som nationella medborgare, som förvärvat sitt körkort i en annan medlemsstat vid permanent bosättning i Tyskland — *nämligen vid en vistelse som kontinuerligt varar under minst 185 dagar* — skall byta ut sitt körkort mot ett tyskt körkort.

2 — Publicerat i tidningen *Deutsches Autorecht*, nr 10, 1994, s. 412.

därför utgöra ett hinder för etableringsfriheten.

Även om skyldighet att företa ett utbyte motiveras av objektiva skäl (till exempel behovet av att kontrollera att ifrågavarande körkort är äkta) innebär det inte desto mindre ett hinder för den fria rörligheten för personer, vilken enligt domstolens rättspraxis skall överensstämma med proportionalitetsprincipen. De påföljder som föreskrivs i den tyska lagstiftningen är överdrivna i förhållande till det begångna brottets straffvärde.

10. Eftersom den nationella domstolen är tveksam till hur de gemenskapsrättsliga bestämmelserna bör tolkas, har den begärt förhandsavgörande av följande fråga:

"Skall artiklarna 6, 8a och 52 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen tolkas så att de utgör hinder för en nationell bestämmelse i vilken det, vid påföljd av fängelse i upp till ett år eller böter för olovlig körning, föreskrivs att ett nationellt körkort som utfärdats i en annan medlemsstat i gemenskapen skall bytas ut mot ett tyskt körkort inom ett år från det att innehavaren av det utländska körkortet förlagt sin permanenta bosättningsort till Förbundsrepubliken Tyskland?"

11. Domstolen erhöll en liknande begäran om förhandsavgörande i ett praktiskt taget identiskt fall genom beslut av den 13 februari 1978 från Amtsgericht Reutlingen i målet Choquet [3]. Den tolkning som domstolen gjorde inom ramen för det målet kan dock inte direkt överföras på detta mål, eftersom den gemenskapsrättsliga ramen har ändrats genom ikraftträdandet av rådets första direktiv 80/1263/EEG av den 4 december 1980 om införande av ett gemenskapskörkort [4].

12. För att besvara den fråga som ställts till domstolen fordras för det första en bedömning av om en skyldighet att företa utbyte är förenlig med etableringsfriheten och för det andra en kontroll av om de föreskrivna påföljderna strider mot fördragets bestämmelser, framför allt mot etableringsfriheten och den fria rörligheten. Jag skall pröva dessa aspekter i tur och ordning.

**I — Frågan om skyldigheten att företa utbyte är förenlig med artiklarna 6, 8a och 52 i EG-fördraget**

13. Trots att de händelser som ligger till grund för tvisten i målet vid den nationella domstolen inträffade den 28 oktober 1993, fyra dagar innan Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft, har Amtsgericht Tiergarten, Berlin, hävdat att artiklarna 6, 8a

3 — Dom av den 28 november 1978 (16/78, Rec. s. 2293).
4 — EGT nr L 375, s. 1.

och 52 i EG-fördraget kan utgöra hinder för de omtvistade nationella bestämmelserna.

14. Jag anser att den hänskjutna frågan skall prövas i förhållande till artiklarna 7 och 52 i EEG-fördraget. Domstolen har nämligen i domen i målet Bordessa m. fl. [5] erinrat om att:

"den nationella domstolen är skyldig att avgöra såväl nödvändigheten av ett förhandsavgörande för att kunna avgöra sitt mål som vilka frågor som är relevanta att ställa till domstolen".

Vidare krävs det att den nationella domstolen närmare anger varför tolkning av rättsregler som inte är tillämpliga på de omständigheter som har underställts dess bedömning är av betydelse för att avgöra tvisten [6].

15. I förevarande fall har den nationella domstolen emellertid inte tillhandahållit denna information i beslutet om hänskjutande.

5 — Dom av den 23 februari 1995 (C-358/93 och C-416/93, REG s. I-361, punkt 10).

6 — Ibidem, punkt 9.

16. I det aktuella målet skulle i vilket fall som helst det svar som jag ämnar föreslå att domstolen skall ge på den hänskjutna frågan ha varit detsamma som om Fördraget om Europeiska unionen hade varit tillämpligt.

17. I artikel 6 första stycket i EG-fördraget återges nämligen den allmänna principen om icke diskriminering på grund av nationalitet i samma ordalag som i artikel 7.1 i EEG-fördraget:

"Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden."

18. I artikel 52 i EG-fördraget föreskrivs i samma ordalag som i artikel 52 i EEG-fördraget:

"Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium gradvis avvecklas under övergångstiden. Denna gradvisa avveckling skall även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat vilka etablerat sig i någon annan medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag.

Etableringsfriheten skall innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, särskilt bolag som de definieras i artikel 58 andra stycket, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital."

19. Slutligen återstår artikel 8a.1 i EG-fördraget, genom vilken varje unionsmedborgare tillförsäkras rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorier:

"1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget."

20. Det är första gången som domstolen tillfrågas om tolkningen av bestämmelserna i artikel 8a i EG-fördraget. Jag anser emellertid inte att denna bestämmelse skulle ha kunnat vara tillämplig i förevarande fall och det av samma skäl som domstolen har redogjort för i rättspraxisen i fråga om autonom tillämpning av allmänna principer i fördraget [7].

21. I artikel 8a stadgas nämligen en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorier. Rätten att uppehålla sig följer emellertid med nödvändighet av den särskilda rätten att fritt etablera sig som genomförts genom artikel 52 i fördraget. Följaktligen är med nödvändighet alla föreskrifter som är oförenliga med artikel 52 oförenliga med artikel 8a.

22. Enligt min mening är inte artikel 7 i EEG-fördraget tillämplig. Domstolen har nämligen i en dom av den 4 oktober 1991, kommissionen mot Förenade kungariket, beslutat att principen om icke diskriminering i fråga om nationalitet i artikel 7 i EEG-fördraget endast är autonomt tillämplig på situationer som regleras av gemenskapsrätten och för vilka fördraget inte innehåller några särskilda regler om icke diskriminering:

"enligt en fast rättspraxis (se exempelvis dom av den 30 maj 1989, kommissionen mot Grekland, punkt 13, 305/87, Rec. s. 1461) har domstolen bedömt att artikel 7 i fördraget endast är autonomt tillämplig i situationer som regleras av gemenskapsrätten och för vilka det inte i fördraget föreskrivs särskilda regler om icke diskriminering" [8].

7 — Se här nedan, punkt 22— 23 i mitt förslag till avgörande.

8 — C-246/89, Rec. s. I-4585, punkt 17.

23. I samma dom har domstolen slagit fast att detta är fallet med artikel 52 i EEG-fördraget:

"den allmänna princip om icke diskriminering på grund av nationalitet som anges i artikel 7 i fördraget har genom artikel 52 i fördraget genomförts inom det särskilda område som den senare artikeln reglerar och ... följaktligen är alla föreskrifter som är oförenliga med denna bestämmelse även oförenliga med artikel 7 i fördraget" [9].

24. Jag anser att gemenskapsrätten i princip inte utgör hinder för en skyldighet att byta ut sitt körkort på de villkor som föreskrivs i den tyska lagstiftningen och detta av två väsentliga skäl — direktiv 80/1263 samt domstolens rättspraxis.

*För det första, domstolens rättspraxis*

25. I anledning av den ovan nämnda domen i målet Choquet — det vill säga innan direktiv 80/1263 trädde i kraft — har domstolen förklarat att:

"det är i princip inte oförenligt med gemenskapsrätten att en medlemsstat för förande av motorfordon vid permanent bosättning på dess territorium fordrar att medborgare i andra medlemsstater erhåller ett inhemskt körkort även om de innehar ett körkort som utfärdats av myndigheterna i deras ursprungsstat" [10].

26. Domstolen har för att komma till denna slutsats tillerkänt medlemsstaterna oinskränkt kompetens att bestämma de förutsättningar under vilka utländska körkort kan erkännas eller bytas ut mot nationella körkort, *eftersom* inom deras nationella territorier omfattas bestämmelser om trafiksäkerhet på allmänna vägar i första hand av medlemsstaternas ansvar [11].

27. Följaktligen har domstolen förklarat att de åtgärder är tillåtna [12] som vidtas av nationella myndigheter för att möjliggöra kontroll av att alla förare som är bosatta inom den statens territorium är innehavare av ett körkort som uppfyller de krav som föreskrivs för de egna medborgarna, *under förutsättning* att dessa åtgärder rimligen kan anses ha

9 — Ibidem, punkt 18.

10 — Punkt 9.

11 — Ibidem, punkt 6.

12 — Ibidem, punkt 7.

samband med behovet av trafiksäkerhet. En skyldighet att företa utbyte skall därför prövas som en sådan åtgärd.

29. Enligt min mening är artikel 8.1 första stycket andra meningen i direktiv 80/1263 fullständigt klar. Det föreskrivs *uttryckligen* en skyldighet att byta ut ett nationellt körkort eller ett körkort enligt EG-mall under det år som följer efter det att bosättningsorten har ändrats.

*För det andra, direktiv 80/1263*

30. Vid en bedömning av samtliga bestämmelser och den allmänna systematiken i direktiv 80/1263 samt en prövning av dess lagliga grund framgår det att denna skyldighet är förenlig med gemenskapsrätten.

28. I artikel 8.1 första stycket i direktiv 80/1263 föreskrivs att:

31. Direktiv 80/1263 utgör ett verkligt framsteg i förhållande till hur situationen var tidigare, eftersom det fram till dess inte hade antagits några gemensamma bestämmelser i fråga om utfärdande och ömsesidigt erkännande av körkort.

"Medlemsstaterna skall föreskriva att, om innehavaren av ett giltigt nationellt körkort eller ett giltigt körkort enligt EG-mall, som utfärdats av en medlemsstat, bosätter sig i en annan medlemsstat, skall detta körkort förbli giltigt där under upp till ett år efter det att bosättningsorten ändrats. Under denna tid skall den stat där körkortsinnehavaren har bosatt sig, på hans begäran och mot inlämnande av körkortet, utfärda ett körkort (enligt EG-mall) för samma kategori(er) utan att tillämpa villkoren i artikel 6. Medlemsstaten får dock vägra att byta ut körkortet om dess nationella bestämmelser, bl. a. medicinska krav, inte tillåter att ett körkort utfärdas."

32. Gemenskapslagstiftaren eftersträvade år 1980 två mål:

— *för det första* handlade det om att garantera fri rörlighet för medborgare i gemenskapen som bosatte sig i en annan

medlemsstat än den som hade utfärdat det ursprungliga körkortet [13],

— *för det andra* skulle medlemsstaterna inte berövas sin självskrivna kompetens i fråga om trafiksäkerheten på sitt eget allmänna vägnät [14].

33. Det är av den anledningen som gemenskapslagstiftaren — under det att det upprättas en gemenskapsmall för nationella körkort [15] och det införs en princip om medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av nationella körkort samt automatiskt utbyte av körkort för körkortsinnehavare som byter bosättningsort eller arbetsplats från en medlemsstat till en annan [16] — medger att medlemsstaterna i det inledande skedet av harmoniseringen behåller *en viss kompetens* i fråga om regler för körkort [17].

34. Dessa två till synes motsägelsefulla målsättningar förenas av omsorgen att säkerställa en förbättrad trafiksäkerhet inom gemenskapen [18]. Således skall den nationella lagstiftare som använder sig av möjligheten att avvika från de antagna gemenskapsrättsliga reglerna i fråga om beviljande, giltighet eller utbyte av körkort kunna motivera att ett enda mål eftersträvas — *nämligen en förbättrad trafiksäkerhet på de allmänna vägarna*. I annat fall skulle de nationella åtgärderna kunna anses innebära en indirekt kränkning av utövandet av rätten till fri rörlighet och rätten till fri etablering som garanteras i artikel 52 i EG-fördraget och följaktligen som oförenliga med fördraget.

35. *På samma sätt* anser jag, *särskilt vad gäller frågan om utbyte av körkort*, att trots att artikel 8.1 första stycket andra meningen i direktiv 80/1263 är avfattad i allmänna ordalag, är de fall i vilka en medlemsstat har rätt att vägra utbyte begränsade [19]. Detta följer inte enbart av bedömningen av artikel 8 i sin helhet, utan även, som jag har visat, av den allmänna systematiken och syftet med direktiv 80/1263.

13 — Första, andra, tredje och fjärde övervägandet i direktiv 80/1263.

14 — Ibidem, sjätte övervägandet.

15 — Ibidem, artikel 1.

16 — Ibidem, första och andra övervägandet.

17 — Särskilt i fråga om beviljande av (artikel 6.2) eller giltighet för (artiklarna 7 och 9) körkort.

18 — Första övervägandet i direktiv 80/1263.

19 — Det rör sig om de fall då a) körkort utfärdats till förare under 18 år (artikel 5.2), b) de medicinska krav som gäller i den medlemsstat där körkortsinnehavaren bosätter sig är strängare (artikel 6.1 a), c) körkortet har förvärvats medan innehavaren var bosatt i den medlemsstat i vilken utbyte begärs (artikel 8.1 e contrario), d) eventuella påföljder har vidtagits mot körkortsinnehavaren som innebär att han förbjudits att framföra fordon (artikel 8.1).
Det skall noteras att Förbundsrepubliken Tysklands ombud vid sammanträdet har preciserat att det i fråga om utbyte av körkort inte föreskrivs några andra undantag än de ovan nämnda i den tyska lagstiftningen.

36. Enligt min mening ger nämligen gemenskapslagstiftaren med bruket av presens indikativ i artikel 8.1 första stycket andra meningen i den franska versionen uttryck för sin vilja att *uppställa en princip om automatiskt utbyte*:

"sur demande du titulaire et contre remise de son permis, l'État dans lequel celui-ci a acquis sa résidence normale *lui délivre* un permis de conduire (modèle communautaire) de la ou des catégorie(s) correspondante(s) sans lui imposer les conditions prévues à l'article 6" [på svenska har artikeln följande lydelse: "skall den stat där körkortsinnehavaren har bosatt sig, på hans begäran och mot inlämnande av körkortet, *utfärda* ett körkort (enligt EG-mall) för samma kategori(er) utan att tillämpa villkoren i artikel 6"] [20].

Artikel 8.1 första stycket tredje meningen skall tolkas som ett undantag från den fastställda regeln.

37. Granskningen av den allmänna systematiken samt syftet med direktiv 80/1263 stärker denna uppfattning. Eftersom det främsta syftet med direktiv 80/1263 är att säkerställa fri rörlighet för medborgare i gemenskapen som bosätter sig i en annan medlemsstat än den som har utfärdat körkortet, måste därav, som vi har sett, [21] den slutsatsen dras att medlemsstaterna endast kan avvika från principen om automatiskt utbyte under förutsättning att undantagen motiveras av omsorgen att säkerställa en förbättrad trafiksäkerhet för vägtrafikanterna. Att tolka den gemenskapsrättsliga texten på annat sätt skulle beröva den all ändamålsenlig verkan.

38. Ett nytt skede i harmoniseringen genomfördes genom rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort [22]. I detta direktiv genomförs verkligen principen om ömsesidigt erkännande av körkort som har utfärdats av medlemsstaterna [23], och bytestvånget avskaffas. Denna gemenskapsrättsliga text skall träda i kraft den 1 juli 1996 [24].

39. För att sammanfatta detta resonemang anser jag att principerna om fri rörlighet och etableringsfrihet skall tolkas så att de inte utgör hinder för att det i en nationell lagstiftning föreskrivs att alla som är bosatta där och innehar körkort som utfärdats av en annan medlemsstat skall byta ut detta körkort mot ett nationellt körkort under det år som följer efter det att bosättningsorten har ändrats. *Detta gäller dock under förutsättning att de i denna nationella reglering föreskrivna villkoren*, med hänsyn till innehavare av körkort som utfärdats av andra medlemsstater, innebär att syftet med den ifrågavarande gemenskapsrättsliga bestämmelsen i förhållande till samtliga bestämmelser beaktas. För detta krävs det att den rimligen kan anses ha samband med behovet av trafiksäkerhet.

20 — Min kursivering.

21 — Se särskilt punkt 30—34 i mitt förslag till avgörande.

22 — EGT nr L 237, s. 1.

23 — Artikel 1.2.

24 — Artikel 13.

**II — Strider de påföljder som föreskrivs i den omtvistade nationella lagstiftningen mot gemenskapsrätten?**

40. Enligt den nationella domstolen kan den i den tyska lagstiftningen föreskrivna påföljden då förfarandet med utbyte av körkort inte beaktas bli fängelse i upp till ett år — eller sex månader då brottet begåtts av oaktsamhet — för olovlig körning.

41. Eftersom jag har kommit fram till att en skyldighet att företa utbyte i princip inte strider mot gemenskapsrätten måste nationella myndigheter tillerkännas rätt att föreskriva att påföljd utdöms när förfarandet för utbyte inte beaktas. I enlighet med domstolens dom av den 31 mars 1993, Kraus [25], skall dock de tillämpliga påföljderna inte gå utöver vad som står i proportion till det begångna brottets art.

42. Om således i det aktuella fallet det körkort som S. Skanavi innehade var av sådant slag att det skulle ha medfört automatiskt utbyte i Tyskland, skulle det vara uppenbart oproportionerligt i förhållande till den med den tyska lagstiftningen eftersträvade målsättningen att hennes försummelse skulle leda till påföljder som är jämförbara med dem som ådöms brottslingar som kör utan något som helst tillstånd — det vill säga utan att de någonsin har klarat den föreskrivna prövningen för att körkort skall utfärdas. Vid sammanträdet har Förbundsrepubliken Tysklands ombud påpekat att den nationella domstolen inte är tvungen att döma ut det maximistraff som föreskrivs i de omtvistade lagtexterna, utan kan döma ut ett lindrigare straff, till exempel endast böter.

43. Som domstolen har erinrat om i anledning av den ovan nämnda domen i målet Kraus, hör det till den nationella domstolens kompetens att bedöma om de påföljder som föreskrivs i den berörda medlemsstatens reglering inte är så ingripande att de utgör ett hinder för de grundläggande friheterna, garanterade genom fördraget.

"även om de nationella myndigheterna har rätt att föreskriva att påföljd utdöms när tillståndsförfarandet inte beaktas, får de tillämpliga straffen emellertid inte gå utöver vad som står i proportion till det begångna brottets art. Det ankommer på den nationella domstolen att i detta syfte bedöma om de för detta hänseende föreskrivna påföljderna i den berörda medlemsstatens reglering inte är så ingripande att de utgör ett hinder för de grundläggande friheterna garanterade genom fördraget" [26].

25 — C-19/92, Rec. s. I-1663, punkt 41.

26 — Ibidem.

44. Avslutningsvis föreslår jag att domstolen skall besvara den fråga som ställts av Amtsgericht Tiergarten, Berlin, på följande sätt:

Artikel 52 i EEG-fördraget skall tolkas så att den i princip inte utgör hinder för en värdmedlemsstat:

1) att kräva utbyte av körkort som utfärdats av andra medlemsstater mot ett nationellt körkort inom en tidsfrist av ett år från det att innehavaren har förlagt sin permanenta bosättningsort till värdmedlemsstaten. Ett sådant krav kan dock utgöra en indirekt kränkning av utövandet av rätten till fri rörlighet och rätten till fri etablering som garanteras i artikel 52 i fördraget, om det visar sig att de villkor som föreskrivs i den nationella regleringen, med hänsyn till innehavare av utländska körkort, inte rimligen kan anses ha samband med trafiksäkerhetsbehovet,

2) att föreskriva att påföljd utdöms när skyldigheten att företa utbyte inte beaktas, under förutsättning att dessa påföljder inte är oproportionerliga i förhållande till brottets straffvärde, eftersom bedömningen av om proportionalitetsprincipen beaktas hör till den nationella domstolens kompetens.