

Sag C-295/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

9. maj 2023

Forelæggende ret:

Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Tyskland)

Afgørelse af:

20. april 2023

Sagsøger:

Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG

Sagsøgt:

Rechtsanwaltskammer München

Procestilvarslede:

SIVE Beratung und Beteiligung GmbH

Rechtsanwalt Dr. Daniel Halmer

Hovedsagens genstand

Foreneligheden med EU-retten (artikel 49 TEUF og 63 TEUF, direktiv 2006/123) af tysk rets krav om, at alene advokater og personer, der udøver dermed ligestillede erhverv, er selskabsdeltagere i et advokatselskab, og at selskabsdeltagerne udøver erhvervsmæssig virksomhed i advokatselskabet – relevansen af bestemmelser i selskabets vedtægter, der har til formål at sikre, at ledelsen, der er forbeholdt beskikkede advokater, er uafhængig.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

Den Europæiske Unions Domstol forelægges i henhold til artikel 267 TEUF følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- 2.1 Udgør det en ulovlig restriktion af retten til frie kapitalbevægelser i henhold til artikel 63, stk. 1, TEUF, såfremt der i henhold til en medlemsstats lovgivning er et ufravigeligt krav om, at et advokatselskab skal fratages tilladelsen til at drive advokatvirksomhed, såfremt
 - 2.1.1 en selskabsandel i advokatselskabet overdrages til en person, som ikke opfylder de særlige erhvervsmæssige krav, der i henhold til medlemsstatens lovgivning er knyttet til erhvervelsen af en selskabsandel? I henhold hertil kan en selskabsandel i et advokatselskab kun erhverves af en advokat eller et andet medlem af et advokatsamfund, en patentagent, en skatterådgiver, repræsentant i skattesager, statsautoriseret revisor eller godkendt revisor, en udøver af et advokaterhverv fra en anden stat, som på det nationale område har tilladelse til at yde juridisk rådgivning eller en patentagent, en skatterådgiver, repræsentant i skattesager, statsautoriseret revisor eller en godkendt revisor fra en anden stat, som på det nationale område har tilladelse til at udøve denne virksomhed, eller en læge eller apoteker,
 - 2.1.2 en selskabsdeltager ganske vist opfylder de særlige krav i henhold til 2.1.1, men ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed i advokatselskabet?
 - 2.1.3 det som følge af en overdragelse af en eller flere selskabsandele eller stemmerettigheder forholder sig således, at majoriteten heraf ikke længere besiddes af advokater?
- 2.2 Udgør det en ulovlig restriktion af retten til frie kapitalbevægelser i henhold til artikel 63, stk. 1, TEUF, at en selskabsdeltager, der ikke har ret til at udøve et erhverv som omhandlet i 2.1.1, ikke har stemmeret, selv om selskabets vedtægter med henblik på beskyttelse af uafhængigheden for de personer, der udøver advokaterhvervet, og selskabets advokatvirksomhed indeholder bestemmelser, der sikrer, at selskabet udelukkende tegnes af advokater som direktører eller prokurister, at det forbydes selskabsdeltagerne og generalforsamlingen at påvirke ledelsen gennem instrukser eller indirekte ved trussel om negative følger, at generalforsamlingsbeslutninger, som er i strid hermed, nægtes gyldighed, og at advokaternes tavshedspligt udvides til at omfatte selskabsdeltagerne og personer, der har fået bemyndigelse fra disse?
- 2.3 Opfylder de restriktioner, der er nævnt i punkt 2.1 og 2.2, betingelserne i henhold til artikel 15, stk. 3 a)-c), i direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006, EUT L 376/36 af 27. december 2006 (herefter

»tjenesteydelsesdirektivet«) for tilladte indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser?

- 2.4 For det tilfælde, at sagsøgerens ret til frie kapitalbevægelser (punkt 2.1 og 2.2) efter Domstolens opfattelse ikke er berørt, og der ikke foreligger en tilsidesættelse af tjenesteydelsesdirektivet (punkt 2.3):

Krænkes den ret til etableringsfrihed i henhold til artikel 49 TEUF, der tilkommer procestilvarslede 1 (S-GmbH), af de restriktioner, der er nævnt i punkt 2.1 og 2.2?

Anførte EU-retlige forskrifter

EUF-traktaten, navnlig artikel 49 og 63

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, navnlig artikel 15

Anførte nationale forskrifter

Bundesrechtsanwaltsordnung (forbundslov om advokatvirksomhed, herefter »BRAO») i den affattelse, der var gældende indtil den 31. juli 2022 (den tidligere affattelse af BRAO), navnlig §§ 59a ff.

Bundesrechtsanwaltsordnung (forbundslov om advokatvirksomhed, herefter »BRAO») i den affattelse, der er gældende fra den 1. august 2022 (den nye affattelse af BRAO), navnlig §§ 59b ff.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagens genstand er lovligheden af sagsøgte inddragelse af sagsøgerens tilladelse til at drive advokatselskab.
- 2 Sagsøgeren er et advokatselskab, der drives som haftungsbeschränkte Unternehmergeellschaft (UG) (erhvervsdrivende selskab med begrænset ansvar, herefter »UG«). Dets direktør og eneste anpartshaver var oprindeligt Daniel Halmer.
- 3 Ved aftale af 31. marts 2021 blev 51 af de 100 selskabsandele af Daniel Halmer solgt til S-GmbH, et selskab efter østrigsk ret, som hverken i Tyskland eller i Østrig har tilladelse til at yde juridisk rådgivning. Samtidig blev UG's vedtægter ændret for at gøre det muligt at overdrage selskabsandele til et kapitalselskab, der ikke har tilladelse til at drive advokatvirksomhed, og for at sikre, at ledelsen, som fortsat forbeholdes beskikkede advokater, er uafhængig.

- 4 Ved brev af 19. maj 2021 meddelte sagsøgte sagsøgeren, at overdragelsen af selskabsandelene til S-GmbH var ulovlig i henhold til den tidligere affattelse af BRAO, og at sagsøgerens tilladelse derfor ville skulle inddrages, såfremt overdragelsen af selskabsandelene blev fastholdt.
- 5 Sagsøgeren meddelte ved brev af 26. maj 2021 sagsøgte, at der ikke ville blive ændret ved overdragelsen af selskabsandelene. Sagsøgeren anmodede om, at der blev afsagt afgørelse.
- 6 Ved afgørelse af 9. november 2021 blev sagsøgerens tilladelse inddraget. Til prøvelse af denne afgørelse blev der den 26. november 2021 anlagt søgsmål ved den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Med sit søgsmål har sagsøgeren gjort gældende, at sagsøgerens rettigheder krænkes som følge af inddragelsen af tilladelsen. Inddragelsen er ganske vist i overensstemmelse med bestemmelserne i den tidligere affattelse af BRAO, eftersom S-GmbH ikke er erhvervsdrivende som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO. Afgørelsen er ikke desto mindre lovstridig, eftersom disse bestemmelser bl.a. er i strid med trin højere EU-ret. Ved inddragelsen af tilladelsen tilsidesættes navnlig sagsøgerens ret til frie kapitalbevægelser (artikel 63, stk. 1, TEUF), S-GmbH's ret til etableringsfrihed (artikel 49 TEUF og 54 TEUF), sagsøgerens rettigheder i henhold til artikel 15 i direktiv 2006/123 samt sagsøgerens, S-GmbH's og Daniel Halmers rettigheder i henhold til artikel 15 og 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 8 Sagsøgte har gjort gældende, at der er tale om et konstrueret tilfælde. Sagsøgeren har ikke udøvet advokatvirksomhed. I betragtning af selskabskapitalens størrelse på 100 EUR kan dette heller ikke forventes. Beskyttelsesområdet for frie kapitalbevægelser berøres ikke. Sagsøgeren kan ikke påberåbe sig etableringsfriheden, eftersom der i denne sammenhæng er tale om en rent national situation. De restriktioner, der førte til inddragelsen af tilladelsen, har i øvrigt hjemmel i artikel 65 TEUF samt i artikel 15, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2006/123.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Nationale retsfor skrifter

- 9 I henhold til tysk ret kræver adgangen til at udøve virksomhed som advokat beskikkelse fra Rechtsanwaltskammer (et tysk advokatsamfund). Fysiske personer, der har opfyldt betingelserne for at blive udnævnt til dommer, beskikkes. Derudover kan også selskaber og sammenslutninger af personer få tilladelse til at udøve erhvervs mæssig virksomhed i fællesskab. For så vidt angår advokatselskaber indeholdt den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for

inddragelsen af tilladelsen, og som er afgørende for vurderingen i den foreliggende sag, væsentlige restriktioner (§§ 59a ff i den tidligere affattelse af BRAO). I henhold til § 59a i den tidligere affattelse af BRAO har kun de personer, der er nævnt i de præjudicielle spørgsmåls punkt 2.1.1, tilladelse til at udøve virksomhed i fællesskab. § 59c i den tidligere affattelse af BRAO tillader tillige udøvelse af advokatvirksomhed gennem advokatselskaber, der drives i form af kapitalselskaber. I henhold til § 59e, stk. 1, i den tidligere affattelse af BRAO kan kun advokater og erhvervsdrivende som omhandlet i de præjudicielle spørgsmåls punkt 2.1.1 være selskabsdeltagere i et sådant advokatselskab. I henhold til § 59e, stk. 1, andet punktum, i den tidligere affattelse af BRAO skal disse personer endvidere udøve erhvervmæssig virksomhed i advokatselskabet. Endelig har personer, der ikke har ret til at udøve deres erhverv i henhold til de præjudicielle spørgsmåls punkt 2.1.1, ikke stemmeret. Opfylder advokatselskabet ikke disse krav, skal det i henhold til § 59d i den tidligere affattelse af BRAO nægtes tilladelse. Bortfalder betingelserne efterfølgende, skal advokatselskabets tilladelse inddrages (§ 59h i den tidligere affattelse af BRAO). I denne henseende har det i denne forbindelse kompetente advokatsamfund ingen ret til at udøve et skøn.

- 10 Med virkning fra den 1. august 2022 blev §§ 59a ff. i den tidligere affattelse af BRAO erstattet af §§ 59b ff. i den nye affattelse af BRAO. De nye bestemmelser udvider ganske vist advokaternes mulighed for erhvervmæssigt samarbejde til at omfatte yderligere erhverv, men forbuddet mod, at tredjemænd deltager i selskabet, og pligten til at udøve virksomhed i selskabet, gælder fortsat i modificeret form.
- 11 Vedtægtsændringen og overdragelsen af 51% af UG's selskabsandele til S-GmbH medfører flere grunde til (det ufravigelige krav om) inddragelse af tilladelsen i henhold til tysk ret:
 - Advokatselskabet har nu en selskabsdeltager, der ikke udøver virksomhed som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO.
 - S-GmbH kan følgelig heller ikke udøve erhvervmæssig virksomhed for advokatselskabet.
 - Majoriteten af selskabsandelene og stemmerettighederne indehaves ikke længere af advokater.

De præjudicielle spørgsmål

Restriktion for de frie kapitalbevægelser

- 12 Begrebet frie kapitalbevægelser omfatter alle transaktioner i forbindelse med penge eller realkapital, der ikke direkte er affødt af handelen med varer eller tjenesteydelser. Disse transaktioner omfatter også erhvervelsen af selskabsandele i en privatretlig juridisk person. Beskyttelsesområdet for etableringsfriheden

berøres kun, såfremt erhververen med transaktionen har til hensigt at sikre sin indflydelse på en virksomhed. Kriteriet herfor er navnlig størrelsen af de selskabsandele, der skal erhverves, og udformningen af vedtægterne (dom af 20.8.2018, EV, C-685/16, EU:C:2018:743). I henhold til disse kriterier begrænses sagsøgeren i sin ret til frie kapitalbevægelser. S-GmbH modtager ganske vist 51 af 100 selskabsandele og dermed en majoritetsandel. Gennem vedtægterne er det imidlertid sikret, at S-GmbH alligevel ikke kan udøve nogen bestemmende indflydelse på sagsøgeren.

Foreneligheden af restriktionerne i henhold til §§ 59a ff. i den tidligere affattelse af BRAO med de frie kapitalbevægelser

- 13 Sagsøgerens frie kapitalbevægelser begrænses af §§ 59e, 59a og 59h i den tidligere affattelse af BRAO. Disse bestemmelser er til hinder for salget af selskabsandele i et advokatselskab til tredjemænd. Et salg af selskabsandele er kun muligt, hvis erhververen er erhvervsdrivende som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO, hvis den pågældende udøver virksomhed for selskabet i denne egenskab, og hvis majoriteten af selskabsandelene og stemmerettighederne forbliver hos advokater. I henhold til § 59e, stk. 2, andet punktum, i den tidligere affattelse af BRAO har en selskabsdeltager, der ikke har ret til at udøve et erhverv som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO ikke stemmeret. Med disse bestemmelser gribes der ind i sagsøgerens retsstilling.
- 14 Den foreliggende ret er i tvivl om, hvorvidt dette indgreb i de frie kapitalbevægelser kan have hjemmel i artikel 65 TEUF. I henhold til artikel 65, stk. 2, TEUF er medlemsstaternes bestemmelser, der har til formål at opretholde den offentlige orden og sikkerhed, ganske vist lovlige. Den juridiske rådgivnings uafhængighed, opfyldelsen af gennemsigtighedsforpligtelsen og den sikkerhed, som tavshedspligten giver, er af Domstolen anerkendt som mål for den offentlige orden og sikkerhed, som kan begrunde en begrænsning af de frie kapitalbevægelser (dom af 2.12.2010, Jakubowska, C-225/09, EU:C:2010:729). Domstolen har dog endnu ikke afgjort, om restriktioner for deltagelse i et advokatselskab som forudsat i §§ 59a, 59e og 59h i den tidligere affattelse af BRAO, er forholdsmæssige med hensyn til opnåelse af disse mål. Den har i denne henseende i dom af 21. april 2005, Kommissionen mod Grækenland (C-140/03, EU:C:2005:242, præmis 34) opstillet generelle betingelser. Det er i henhold til denne dom ikke tilstrækkeligt at konkludere, at nationale foranstaltninger i princippet er egnede til at nå det formål, der af hensyn til almenvellet tilstræbes med dem. Desuden må de omtvistede restriktioner ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå det tilstræbte mål. Der hersker tvivl om, hvorvidt restriktionerne i §§ 59a, 59e og 59h i den tidligere affattelse af BRAO er nødvendige for at sikre advokatens uafhængighed.
- 15 Denne tvivl kan være begrundet. Uafhængigheden for så vidt angår den advokatvirksomhed, der udøves af selskabets direktører og befuldmægtigede, sikres ved, at det i henhold til § 59f, stk. 4, i den tidligere affattelse af BRAO er

forbudt selskabsdeltagerne at påvirke advokaternes juridiske rådgivning, herunder accepten eller nægtelsen af at påtage sig en sag. Uafhængigheden sikres yderligere gennem vedtægtsbestemmelser. Sagsøgerens vedtægter indeholder sådanne bestemmelser.

- 16 Spørgsmålet er, om den generelle udelukkelse af tredjemænd, der ikke udøver et erhverv som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO, er nødvendig for at sikre uafhængigheden for de personer, der udøver advokaterhvervet. Risikoen for, at en selskabsdeltager eller investor udøver indflydelse på ledelsen, afhænger ikke af, om en selskabsdeltager udøver et erhverv som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO. Økonomiske afhængighed for personer, der udøver advokaterhvervet, kan på samme vis indtræde, hvis en erhvervsdrivende som omhandlet i § 59a i den tidligere affattelse af BRAO i væsentligt omfang stiller kapital til rådighed for selskabet. Bestemmelsen beskytter heller ikke imod, at en advokat er økonomisk afhængig af en ekstern investor eller en betydningsfuld klient. I hvert fald i de tilfælde, hvor de lovbestemmelser, der har til formål at sikre, at de personer, der udøver advokaterhvervet, er uafhængige, og som i det foreliggende tilfælde forstærkes af vedtægtsbestemmelser til beskyttelse af uafhængigheden for så vidt angår direktørers og deres repræsentanters retsstilling, hvilket medfører, at selskabsdeltagerne ikke kan påvirke den operative virksomhed, er der ingen tegn på, at tredjemænd kan gribe ind i uafhængigheden af den juridiske rådgivning i et videre omfang end de erhvervsdrivende i et advokatselskab.
- 17 Det EU-retlige proportionalitetsprincip tillader kun indgreb i traktatens grundlæggende frihedsrettigheder, hvis restriktionerne på en sammenhængende og systematisk måde opfylder et anerkendt formål, der er begrundet i den offentlige orden eller almenvellet. Restriktionerne må ikke forskelsbehandle, skal være begrundet i tvingende almene hensyn, været egnede til at sikre, at det tilstræbte formål nås og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål (dom af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C- 171/07 og C- 172/07, EU:C:2009:316, og af 15.10.2015, Tomášová, C- 168/15, EU:C:2016:602).
- 18 Også ud fra dette synspunkt er der tvivl om, hvorvidt §§ 59a, 59e og 59h i den tidligere affattelse af BRAO indeholder en sammenhængende og systematisk konsekvent begrænsning med henblik på at sikre god retspleje og at sikre, at advokatvirksomheden kan udøves uafhængigt. Loven har til formål at sikre, at advokatvirksomheden kan udøves uafhængigt, ved at udelukke personer med rent økonomiske interesser fra at deltage i selskabet, ved at kun personer, der er bundet af erhvervets regler, kan deltage i selskabet, og ved at disse forpligtes til at udøve virksomhed i selskabet. I princippet medfører begrænsningen af kredsen af selskabsdeltagere ganske vist, at tredjemænd, der ikke opfylder disse kriterier, som selskabsdeltagere ikke kan udøve nogen indflydelse på selskabet. Denne restriktion opfylder imidlertid ikke kravet om sammenhæng, hvis selskabsdeltagere, der opfylder kravene i § 59e i den tidligere affattelse af BRAO på tilsvarende vis kan påvirke ledelsens aktiviteter. §§ 59a og 59e i den tidligere

affattelse af BRAO indeholder ikke kvantitative krav til selskabsdeltagernes pligt til at deltage i arbejdet. Derfor er det muligt, at en selskabsdeltager gennem sin deltagelse først og fremmest forfølger finansielle interesser og kun i underordnet omfang medvirker til gennemførelsen af selskabets formål. Der er heller ikke på nogen måde sikkerhed for, at beskikkede advokater, som er selskabsdeltagere i advokatselskabet, deltager i arbejdet i selskabet i nævneværdigt omfang.

- 19 De retlige spørgsmål, der er rejst, er endnu ikke blevet afklaret i Domstolens praksis. I sin dom af 21. april 2005, Kommissionen mod Grækenland (C-140/03, EU:C:2005:242), vedrørende etableringsfriheden, har Domstolen ganske vist anerkendt, at beskyttelsen af den offentlige sundhed udgør et lovligt formål, som kan begrænse etableringsfriheden. Foranstaltningerne er imidlertid ikke forholdsmæssige, idet også mindre indgreb ville have været tilstrækkelige i denne henseende. I den foreliggende sag sikrer § 59f i den tidligere affattelse af BRAO og sagsøgerens vedtægter, at kun advokater kan handle som direktører på vegne af advokatselskabet. Dette svarer til, hvad Domstolen har anset for at være nødvendigt for at nå målet om sikring af folkesundheden. Derudover indeholder disse bestemmelser regler, der sikrer advokaternes uafhængighed i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed over for selskabsdeltagerne.
- 20 Heller ikke i dommen af 19. maj 2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. (C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316), der ligeledes vedrører etableringsfriheden, nås et andet resultat. Domstolen har ganske vist i denne dom godkendt den tyske ordning, hvorefter driften af et apotek – bortset fra nogle få undtagelser – udelukkende er forbeholdt apotekere. Drift af et apotek gennem et kapitalselskab er herefter i princippet udelukket. Dette har Domstolen begrundet med de særlige risici og behov, som er forbundet med distributionen af lægemidler, og med sundhedspolitiske aspekter. Der foreligger imidlertid ikke tilsvarende risici i forbindelse med juridisk rådgivning. I modsætning til, hvad der gælder for drift af apoteker, er det desuden lovligt at yde juridisk rådgivning gennem kapitalselskaber. Dette viser, at der også efter lovgivers opfattelse ikke foreligger en tilsvarende faresituation i denne sammenhæng.

Tilsidesættelse af sagsøgerens rettigheder i henhold til direktiv 2006/123

- 21 I henhold til artikel 15, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 skal medlemsstaterne bl.a. undersøge, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af ikke-diskriminerende krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital. I henhold til direktivets artikel 15, stk. 3, litra c), skal restriktioner være forholdsmæssige. Dette er tilfældet, når kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger. Der hersker tvivl om, hvorvidt restriktionerne i §§ 59a, 59e og 59h i den tidligere affattelse af BRAO for så vidt angår erhvervelsen af selskabsandele i et advokatselskab opfylder disse krav.

- 22 De juridiske rådgivningsydelser, som sagsøgeren yder, udgør tjenesteydelser som omhandlet i artikel 4, nr. 1, i direktiv 2006/123. Dette direktiv har direkte virkning for sagsøgeren. Denne kan direkte påberåbe sig, at restriktioner ikke har hjemmel i direktivets artikel 15, stk. 2, litra c), og stk. 3, litra c) (dom af 30.1.2018, X og Visser, C- 360/15 og C- 31/16, EU:C:2018:44, præmis 130). Af de grunde, der er anført ovenfor i punkt 14-20, hersker der alvorlig tvivl om, hvorvidt restriktionerne for så vidt angår erhvervelsen af andele i et advokatselskab i §§ 59a og 59e i den tidligere affattelse af BRAO er forholdsmæssige i direktivets forstand. Det skal snarere lægges til grund, at uafhængigheden af advokatvirksomheden, varetagelsen af retsplejen og advokaters tavshedspligt og dermed tilliden til retsplejen nyder tilstrækkelig beskyttelse af de restriktioner vedrørende selskabsdeltagernes rettigheder, der er fastsat i § 59f i den tidligere affattelse af BRAO og i vedtægterne.

Foreneligheden af restriktionerne i henhold til §§ 59a ff. i den tidligere affattelse af BRAO med etableringsfriheden

- 23 Lægger man ikke den opfattelse til grund, at S-GmbH ikke har til hensigt at udøve en bestemmende indflydelse på sagsøgerens virksomhed, og at denne derfor kan være krænket i sin ret til frie kapitalbevægelser, kan der ud over en tilsidesættelse af direktiv 2006/123 foreligge en krænkelse af S-GmbH's ret til etableringsfrihed (artikel 49 TEUF). Også i denne henseende kan det foreliggende indgreb i restriktionerne i henhold til §§ 59a, 59e og 59h i den tidligere affattelse af BRAO være uforholdsmæssigt.