



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н У. ВОТ

представено на 18 юли 2013 година¹

Дело C-356/12

Wolfgang Glatzel

срещу

Freistaat Bayern

(Преюдициално запитване, отправено от Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Германия))

„Директива 2006/126/ЕО — Минимални изисквания за физическа и психическа годност за управление на моторно превозно средство — Кандидат за издаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство от категории С1 и С1Е, чиято острота на зрението на по-слабото око трябва да бъде най-малко 0,1 — Липса на изключение, дори за лицата, които виждат добре с двете очи и имат нормално зрително поле — Членове 20, 21 и 26 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Принцип на равно третиране — Принцип на недопускане на дискриминация, основана на увреждане — Валидност на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126/ЕО“

1. С настоящото преюдициално запитване пред Съда се поставя за разглеждане валидността на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства², изменена с Директива 2009/113/ЕО на Комисията от 25 август 2009 г.³ (наричана по-нататък „Директива 2006/126“), с оглед на член 20, член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴.

2. Точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 изисква от кандидатите за свидетелство за управление за категории С1 и С1Е да имат острота на зрението след корекция минимум 0,8 с по-силното око и минимум 0,1 с по-слабото око. На жалбоподателя в главното производство обаче е отказано издаване на свидетелство за управление за тези категории, на основание че страда от едностранна амблиопия⁵, вследствие на която след корекция има острота на зрението по-малко от 0,1 с по-слабото око.

3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Областен административен съд, Бавария) (Германия) изпитва съмнения относно съответствието на тези физически изисквания с принципа на равно третиране, и по-специално с принципа на недопускане на дискриминация, основана на увреждане, както и с принципа за интеграция на хората с увреждания.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 403, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 17, стр. 216.

3 — ОВ L 223, стр. 31.

4 — Наричана по-нататък „Хартата“.

5 — Едностранната амблиопия представлява сериозна функционална загуба на зрението на едното око, която засяга основно централното зрение, докато периферното зрение почти винаги остава нормално.

4. В настоящото заключение ще изложа основанията, поради които смятам, че макар състоянието на жалбоподателя в главното производство да попада в обхвата на понятието „увреждане“, точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 е в съответствие с член 20, член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата.

I – Правна уредба

A – Правото на Съюза

5. Директива 2006/126 определя по-специално различните категории свидетелства за управление. Член 4, параграф 4 от тази директива гласи следното:

„[...]“

г) Категория С1:

моторни превозни средства, различни от тези в категории D1 или D, с максимално разрешено тегло над 3 500 kg, но [не] по-голямо от 7 500 kg, които са проектирани и конструирани за превоз на не повече от осем пътника плюс водача; моторните превозни средства от тази категория могат да се комбинират с ремарке с максимална допустима маса, която не надвишава 750 kg;

д) Категория С1Е:

- без да се накърняват разпоредбите на правилата за одобряване на типа за съответните превозни средства, композиция на моторни превозни [средства], когато влекачът е от категория С1 и неговото ремарке или полуремарке има максималното разрешено тегло на ремаркетото или полуремаркетото над 750 kg, при условие че разрешеното тегло на композицията не надвишава 12 000 kg;
- без да се накърняват разпоредбите на правилата за одобряване на типа за съответните превозни средства, композиция на моторни превозни [средства], когато влекачът е от категория В и неговото ремарке или полуремарке има максималното разрешено тегло на ремаркетото или полуремаркетото над 3 500 kg, при условие че разрешеното тегло на композицията не надвишава 12 000 kg;
- [м]инималната възраст за категории С1 и С1Е е фиксирана на 18 години, без да се накърняват разпоредбите за управление на такива моторни превозни средства в Директива 2003/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2003 г. относно начална квалификация и продължаващо обучение на водачи на някои пътни превозни средства за превоз на товари или пътници[, за изменение на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета и Директива 91/439/ЕИО на Съвета и за отмяна на Директива 76/914/ЕИО на Съвета] [6];

[...]“.

6. Директива 2006/126 също така има за предмет, на основание пътната безопасност, да определи минимални изисквания за издаване или подновяване на свидетелства за управление на моторни превозни средства, като условията са различни за различните категории свидетелства за управление.

6 — ОВ L 226, стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 86.

7. Член 7, параграф 1, буква а) от тази директива предвижда, че свидетелства за управление на моторно превозно средство се издават само на кандидатите, които са взели изпит по умения и поведение и теоретичен изпит, и отговарят на медицинските стандарти в съответствие с разпоредбите на приложения II и III към посочената директива. В член 7, параграф 3, буква а) от Директива 2006/126 се посочва, че подновяването на свидетелства за управление на моторно превозно средство, когато техният срок изтече, е обусловено от продължаващо спазване на минималните изисквания за физическа и психическа годност за управление, установени в приложение III за свидетелства за управление на превозно средство от категории C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 и D1E.

8. Приложение III към Директива 2006/126 се отнася до минималните изисквания за физическа и психическа годност за управление на моторно превозно средство. В него са определени условията, при които следва да се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство. За тази цел категориите свидетелства за управление са разпределени в две групи, като условията, които кандидатът за свидетелство за управление на моторно превозно средство трябва да изпълни, са различни в зависимост от групата, към която принадлежи свидетелството.

9. Така група 1 включва водачи на превозни средства от категории A, A1, A2, AM, B, B1 и BE. Група 2 е съставена от водачи на превозни средства от категории C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 и D1E.

10. По отношение на медицинските прегледи във връзка със зрението приложение III към Директива 2006/126 предвижда следното:

„6. Всички кандидати за свидетелство за управление преминават подходяща проверка, за да се установи дали имат острота на зрението, адекватна за управление на превозно средство със силово задвижване. Ако има основания за съмнение относно адекватността на зрението, кандидатът се преглежда от компетентен медицински орган. При този преглед особено внимание се обръща на следното: острота на зрението, зрително поле, виждане в здрач, чувствителност към блясък и контраст, диплопия и други зрителни функции, които могат да изложат на риск безопасността на управлението.

Когато изискванията за зрително поле и острота на зрението не са изпълнени, издаването на свидетелство за управление на водачи от група 1 е възможно да се допусне в „извънредни случаи“. В тези случаи от водача се изисква да премине преглед пред компетентен медицински орган, за да докаже, че не съществуват други функционални нарушения на зрението, включително на чувствителността към блясък и контраст и виждането в здрач. От водача или кандидата също така се изисква да премине позитивно практическо изпитване, проведено от компетентен орган.

Група 1:

6.1. Кандидатите за свидетелство за управление или за подмяна на такова свидетелство трябва да имат бинокулярна острота на зрението, при необходимост с коригиращи лещи, минимум 0,5, като си служат и с двете очи.

Освен това хоризонтът на зрителното поле трябва да е поне 120° и да обхваща поне 50° наляво и надясно и 20° надолу и нагоре. Не трябва да съществува дефект в радиус от 20° от централната ос.

При установяване или обявяване на прогресиращо очно заболяване свидетелства за управление се издават или подновяват, при условие че кандидатът се подлага на редовни прегледи от компетентен медицински орган.

- 6.2. Кандидатите за свидетелство за управление или за подмяна на такова свидетелство, които имат обща функционална загуба на зрението с едното око или които използват само едното око (например в случай на диплопия), трябва да имат острота на зрението минимум 0,5, при необходимост с коригиращи лещи. Компетентният медицински орган трябва да установи, че такова състояние на монокулярно виждане е налице от достатъчно дълго време, за да даде възможност за адаптация, както и това, че зрителното поле на това око е в съответствие с изискванията, посочени в [точка] 6.1.
- 6.3. След наскоро развита диплопия или след загуба на зрението с едното око следва да измине подходящ период за адаптация (например 6 месеца), през който не е позволено управлението на МПС. След този период управлението на МПС е разрешено само след благоприятно становище от експерти по зрението и управлението на МПС.

Група 2:

- 6.4. Кандидатите за свидетелство за управление или за подмяна на такова свидетелство трябва да имат острота на зрението, при необходимост с коригиращи лещи, минимум 0,8 с по-силното око и минимум 0,1 с по-слабото око. При използване на коригиращи лещи за достигане на стойности 0,8 и 0,1, минималната острота (0,8 и 0,1) трябва да се достига или чрез коригиране с помощта на очила, коригиращи не повече от плюс осем диоптъра, или с помощта на контактни лещи. Към тази корекция трябва да има добра поносимост.

Освен това хоризонтът на зрителното поле и на двете очи трябва да е поне 160° и да обхваща поне 70° наляво и надясно и 30° надолу и нагоре. Не трябва да съществува дефект в радиус от 30° от централната ос.

Свидетелства за управление не се издават или подновяват на кандидати или водачи без нормална чувствителност към контраст или страдащи от диплопия.

След значителна загуба на зрението с едното око следва да измине подходящ период за адаптация (например 6 месеца), през който на лицето не е позволено да управлява МПС. След този период управлението на МПС е разрешено само след благоприятно становище от експерти по зрението и управлението на МПС“.

Б – *Германското право*

11. Член 2, параграф 2, първо изречение от Закона за движението по пътищата (Straßenverkehrsgesetz) от 5 март 2003 г.⁷, последно изменен с член 2, параграф 118 от Закона от 22 декември 2011 г.⁸, предвижда, че свидетелство за управление се издава за съответната категория, когато кандидатът по-специално е годен да управлява моторно превозно средство.

12. Съгласно член 2, параграф 4, първо изречение от същия закон годно да управлява моторни превозни средства е всяко лице, което отговаря на необходимите за това физически и психологически условия и което не е извършило тежки или няколкократно нарушения на правилата за движението по пътищата или на наказателноправни разпоредби.

7 — BGBl. 2003 I, стр. 310.

8 — BGBl. 2011 I, стр. 3044.

13. Точните изисквания, които следва да са изпълнени, за да бъде признато дадено лице за годно да управлява моторни превозни средства, са определени с Наредбата относно достъпа на лицата до участие в движението по пътищата (Наредба относно свидетелствата за управление) [Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)] от 13 декември 2010 г.⁹, в редакцията ѝ, произтичаща от Наредбата от 26 юни 2012 г.¹⁰. Член 12, параграф 1 от FeV предвижда, че за управлението на моторни превозни средства зрението на кандидата трябва да отговаря на изискванията, посочени в приложение 6 към FeV.

14. Точка 2.2.1 от посоченото приложение 6 предвижда в това отношение, че всеки зрителен дефект следва да се коригира — стига тази корекция да е възможна и да се понася добре — при спазване на следните минимални стойности за острота на зрението, а именно острота на зрението с по-силното от двете очи или бинокулярна острота на зрението 0,8 и острота на зрението с по-слабото око 0,5. В някои особени случаи, като се има предвид опитът в управлението и използването на моторното превозно средство, остротата на зрението с по-слабото око може да бъде по-малко от 0,5 за категориите C, CE, C1 и C1E, без обаче да бъде по-малко от 0,1. В такива случаи е необходим офталмологичен преглед.

15. Запитващата юрисдикция отбелязва, че германският законодател е транспонирал изискванията на Директива 2006/126 относно остротата на зрението, като самият той е наложил по-строги условия по отношение на остротата на зрението с по-слабото око в съответствие с предвиденото в точка 5 от приложение III към тази директива, като позволява минималната острота на зрението с по-слабото око само в определени случаи и предвижда материалноправни и процесуални ограничителни условия.

16. Съгласно точка 2.3 от приложение 6 към FeV след нова загуба на зрението следва да измине подходящ период за адаптация, през който на лицето не е позволено да управлява МПС. След изтичане на този период управлението на такива моторни превозни средства се разрешава едва след като заинтересованото лице премине през офталмологичен преглед и получи консултация.

17. Накрая, член 74, параграф 1, точка 1 от FeV предвижда, че изключения могат да бъдат допуснати от компетентните висши органи на провинцията или от посочените от тях органи, или от компетентните органи по силата на правото на провинцията в някои особени случаи или като цяло за някои конкретни заявители, освен ако последиците от изключенията не се ограничават до територията на провинцията и е необходимо вземането на единно решение. Съгласно точка 2 от тази разпоредба изключения могат също да бъдат допуснати от федералния министър на транспорта, строителството и благоустройството по отношение на всички разпоредби на FeV, когато органите на провинцията не са компетентни по силата на точка 1 от посочената разпоредба. Този министър допуска общи изключения, като след консултация с компетентните висши органи на провинциите приема наредба, която не подлежи на одобрение от Bundesrat.

II – Фактите по главното производство и преюдициалният въпрос

18. С решение от 28 април 2010 г. свидетелството за управление на г-н Glatzel е отнето поради шофиране след употреба на алкохол.

9 — BGBl. 1998 I, стр. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, стр. 1394, наричана по-нататък „FeV“.

19. С решение от 2 ноември 2010 г. Landratsamt Schwandorf уважава молбата на г-н Glatzel за издаване на ново свидетелство за управление за категориите от група 1, определена в приложение III към Директива 2006/126, а именно категории А, А1 и ВЕ, както и националните категории М, L и S, които дават право за управление на колесни средства със спомагателен двигател, леки мотоциклети и леки моторни превозни средства с конструктивно предвидена максимална скорост от 45 km/h, както и на трактори за строителни или селскостопански нужди с конструктивно предвидена максимална скорост съответно от 25 km/h и 32 km/h.

20. За сметка на това със същото решение на г-н Glatzel е отказано издаването на ново свидетелство за управление за категории С1 и С1Е, тъй като офталмологичният преглед показал, че той страда от едностранна амблиопия. Докато централната острота на зрението на лявото му око била 1,0 — тоест пълната острота на зрението — и бинокулярната острота на зрението била също 1,0, само с дясното си око г-н Glatzel бил в състояние да разпознава единствено движения на ръката. Следователно той не отговарял на предвидените в германското право условия за издаване на свидетелство за управление за категории С1 и С1Е.

21. Г-н Glatzel обжалва това решение по административен ред, но жалбата му е отхвърлена. Така той подава пред Verwaltungsgericht Regensburg (Административен съд Регенсбург) жалба за частична отмяна на решението от 2 ноември 2010 г. и за издаване на свидетелство за управление за категории С1 и С1Е. Последната жалба е отхвърлена с решение от 20 юни 2011 г., с мотива че остротата на зрението на г-н Glatzel е под минималната стойност от 0,5, изисквана към онзи момент от германското законодателство.

22. Г-н Glatzel обжалва това съдебно решение пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Последният възлага експертиза на офталмологично отделение, за да се установи актуалното състояние на зрението на г-н Glatzel, дали и до каква степен той е в състояние да компенсира налични увреждания, в случая по отношение на пространственото виждане, и дали посоченият капацитет за компенсиране се задейства независимо от неговата воля. Освен това запитващата юрисдикция иска да установи чрез друга експертиза дали от научна гледна точка има надлежни основания да се откаже издаването на свидетелство за управление за категории С1 и С1Е на анатомично или функционално еднооките хора, дори ако се докаже, че тези хора са в състояние да компенсират в достатъчна степен евентуални нарушения в зрението си. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof иска също да установи евентуално какви условия следва да бъдат изпълнени, за да може управлението от такива хора на моторни превозни средства от посочените категории да не води до допълнителна заплаха за пътната безопасност в сравнение с хората, чието зрение не е нарушено.

23. След тези експертизи и след проведеното пред нея съдебно заседание запитващата юрисдикция е на мнение, че следва да бъде уважена молбата на г-н Glatzel, а именно да се отменят административните решения, както и решението на Verwaltungsgericht Regensburg, и да му бъде издадено свидетелство за управление за категории С1 и С1Е. Според запитващата юрисдикция разпоредбата от германското право, която не допуска издаването на такова свидетелство за управление, е невалидна, тъй като е в противоречие с принципа на недопускане на дискриминация, основана на увреждане. Тъй като обаче тази разпоредба е транспонирана в германския правен ред в съответствие с точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126, на първо място възниква въпросът за валидността на тази точка.

24. Така Bayerischer Verwaltungsgerichtshof решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместима ли е точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126[...] с член 20, член 21, параграф 1 и член 26 от [Хартата], доколкото тази разпоредба — без да предвижда възможност за дерогация — изисква кандидатите за свидетелства за управление за категория С1 и С1Е да имат острота на зрението минимум 0,1 с по-слабото око, дори ако тези хора виждат и с двете си очи и имат нормално зрително поле, когато използват и двете си очи?“.

III – Анализ

25. С настоящото преюдициално запитване от Съда е поискано да прецени съответствието на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 с член 20, член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата. Той трябва да се произнесе по-конкретно по въпроса дали минималният праг за острота на зрението, изискван от кандидат за издаване на свидетелство за управление за категория С1 или С1Е, е валиден с оглед на тези разпоредби.

26. Всъщност запитващата юрисдикция иска да се установи дали фактът, че такъв праг се прилага за кандидат от определената в тази директива група 2, е в противоречие с принципа на недопускане на дискриминация, основана на увреждане, а също така, в по-общ план, с принципа на равно третиране, доколкото посочената директива третира различно кандидатите от група 2 в сравнение с тези от група 1.

27. На първо място ще разгледам валидността на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 с оглед на член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата, а на второ място — с оглед на член 20 от нея.

А – По валидността на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 с оглед на член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата

28. Прегледът на представения преюдициален въпрос изисква първо да се спра на приложимостта на член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата за фактите по главното производство. Всъщност, ако състояние като това на г-н Glatzel, който страда от нарушения в зрението, не попада в обхвата на понятието „увреждане“, валидността на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 няма да може да се анализира с оглед на тези разпоредби.

1. По понятието „увреждане“

29. Понятието „увреждане“ не е определено нито в Хартата, нито в Договорите и във вторичното право. Съдът е имал случай да даде определение на това понятие във връзка с прилагането на принципа на недопускане на дискриминация, основана на увреждане, в областта на заетостта, и по-специално във връзка с Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите¹¹. Така, като уточнява определението, дадено от него в Решение от 11 юли 2006 г. по дело Chacón Navas¹², Съдът неотдавна постанови в Решение от 11 април 2013 г. по дело НК

11 — ОВ L 303, стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7.

12 — C-13/05, Recueil, стр. I-6467, точка 43.

Danmark¹³, че понятието „увреждане“ трябва да се разбира като обозначаващо ограниченията, произтичащи от физически, умствени или психични недъзи, които при взаимодействие с различни пречки могат да затруднят пълноценното и ефективно участие на съответното лице в професионалния живот наравно с останалите работници¹⁴.

30. Според мен, за да се установи дали състоянието на г-н Glatzel попада в обхвата на понятието „увреждане“, е необходимо придържане към определението, дадено от Съда в тези решения.

31. Всъщност, първо, не може да се пренебрегне фактът, че в по-голямата част от случаите с искане за издаване на свидетелство за управление за категория C1 или C1E се цели съответното лице да получи достъп до професията шофьор на тежкотоварен автомобил. Притежаването на свидетелство за управление за тези категории е предварително изискване за упражняването на тази професия. В този смисъл и без никакво съмнение то представлява условие за достъп до посочената професия по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2000/78. Освен това същото е валидно и за останалите категории свидетелства за управление от група 2, които включват свидетелства, разрешаващи управлението на моторни превозни средства, превозващи повече от осем души, като автобуси за междуградски превози и автобуси на обществения транспорт, със или без ремарке.

32. Следователно според мен Съдът трябва да определи дали състоянието на г-н Glatzel попада в обхвата на понятието „увреждане“ именно във връзка с евентуална дискриминация по отношение на условията за достъп до заетост. Впрочем по мое мнение именно това следва от преюдициалното запитване, тъй като запитващата юрисдикция изрично споменава професионалната интеграция на хората с увреждания и достъпа до професията водач на тежкотоварен автомобил¹⁵.

33. По-нататък, от основно значение е това понятие, което е понятие от правото на Съюза, да се тълкува еднакво в правния ред на Съюза; това е валидно в още по-голяма степен предвид обстоятелството, че Директива 2000/78 е приета по силата на член 13 ЕО, на който пряко се основава член 21, параграф 1 от Хартата¹⁶.

34. В случая смятам, че състоянието на г-н Glatzel действително попада в обхвата на понятието „увреждане“.

35. Според мен от определението, дадено от Съда, както и от Организацията на обединените нации¹⁷, става ясно, че увреждането не бива да се възприема според степента на съответните недостатъци, а да се определя с оглед на последиците, до които водят тези недостатъци, когато взаимодействат със социален контекст и с определено обкръжение. Следователно вниманието ни трябва да се съсредоточи върху тези последици, а не върху самите недостатъци. Когато взаимодействието между даден недостатък — или „недъг“, какъвто е използваният от Съда термин — и конкретно обкръжение има за последица ограничаване на дейността на съответното лице, така че то вече не може да участва пълноценно и ефективно в професионалния живот наравно с останалите работници, то става въпрос за увреждане.

13 — C-335/11 и C-337/11.

14 — Точка 38.

15 — Вж. точки 37 и 38 от акта за преюдициално запитване.

16 — Вж. Разяснения относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17).

17 — Вж. Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, която е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 година (ОВ L 23, стр. 35) и в съображение д) от която увреждането е определено като „резултат от взаимодействие между индивиди с нарушени физически функции и различни пречки в нагласите и средата, които затрудняват тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите“.

36. Следователно даден недостатък или физически, умствен или психически недъг не представлява непременно увреждане. Всичко зависи от обкръжението на съответното лице и пречките, които то среща, когато неговият недостатък влиза в контакт с това обкръжение¹⁸.

37. За сметка на това този анализ, приложен към състоянието на г-н Glatzel, ми дава основание да разглеждам неговия недостатък като действително попадащ в обхвата на понятието „увреждане“.

38. Всъщност г-н Glatzel страда от едностранна амблиопия, която засяга зрението на дясното му око. Така след корекция той има зрение с дясното око под 0,1 и може да разпознава само движения на ръката. Амблиопията не предполага непременно затруднения в ежедневието. Хората, които, подобно на г-н Glatzel, са родени с такъв недостатък, се научават да компенсират зрението на засегнатото око с помощта на другото око и могат да живеят в обществото почти нормално.

39. Независимо от това амблиопията не позволява на лице, което е в положение като това на г-н Glatzel, да получи достъп до професията шофьор на тежкотоварен автомобил, тъй като то не отговаря на необходимите изисквания за издаването на свидетелство за управление за категории C1 и C1E. В този случай недостатъкът действително представлява увреждане по смисъла на практиката на Съда, тъй като взаимодействието между него и конкретното обкръжение възпрепятства лицето да участва пълноценно и ефективно в професионална дейност, която като цяло е обичайна.

40. Следователно разглежданото в главното производство състояние действително попада в обхвата на понятието „увреждане“, поради което член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата са приложими. На следващо място, трябва да се провери дали предвиждането от законодателя на Съюза на минимален праг за острота на зрението за целите на издаване на свидетелство за управление за категории C1 и C1E съставлява дискриминация и дали противоречи на принципа за интеграция на хората с увреждания.

2. По нарушението на член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата

41. Съгласно постоянната съдебна практика при контрола за законосъобразност, който трябва да упражнява, Съдът винаги е признавал на законодателя на Съюза широко право на преценка, що се отнася до естеството и обхвата на мерките, които следва да се вземат в областите на действие на Европейския съюз. Така, при положение че органите на Съюза разполагат с широко право на преценка, по-специално при преценката на много сложни фактически елементи от научен и технически характер при определяне на обхвата и естеството на приеманите от тях мерки, контролът на съда на Съюза трябва да се сведе до изследване дали упражняването на това право не е опорочено от явна грешка или от злоупотреба с власт или също дали тези органи явно не са превишили пределите на правото си на преценка. В такъв контекст съдът на Съюза всъщност не може да замени със своята преценка на фактическите елементи от научен и технически характер тази на институциите — единствените, на които Договорът е възложил тази задача¹⁹.

18 — Като доказателство, ако такова е необходимо, може да се посочи адмирал Нелсън, останал едноок по време на обсадата на Калви през 1794 г., което не му е попречило да продължи да ръководи войските си и да спечели Графалгарската битка през 1805 г. Той обективно е страдал от нарушение в зрението, но то не е представлявало увреждане при тези обстоятелства.

19 — Вж. по-специално Решение от 15 октомври 2009 г. по дело *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, Сборник, стр. I-10035, точка 47 и цитираната съдебна практика).

42. Независимо от това законодателят на Съюза е длъжен да зачита основните права и в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата, при спазване на принципа на пропорционалност, ограничения на такива права могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

43. Смятам, че случаят по главното производство е именно такъв.

44. Предвидените в Директива 2006/126 правила допринасят по-специално за подобряване на пътната безопасност²⁰. По-конкретно, за да отговори на свързани с пътната безопасност императивни изисквания, законодателят на Съюза е определил минималните изисквания за издаване на свидетелства за управление на моторни превозни средства²¹, установени по-специално в точка 6.4 от приложение III към тази директива.

45. Без никакво съмнение подобряването на пътната безопасност представлява цел от общ интерес²². Във връзка с това след третата си програма за действие за безопасност по пътищата Европейската комисия публикува през 2010 г. съобщение, за да подчертае необходимостта от укрепване на мерките, предназначени за подобряване на пътната безопасност²³. Всъщност съгласно последните статистически данни всеки ден 75 души продължават да загиват по пътищата и на всеки смъртен случай по пътищата на Европа се падат по 10 случая на тежки наранявания, като например увреждане на главния или на гръбначния мозък²⁴.

46. Освен това е безспорно, че управлението на моторни превозни средства като цяло, и по-специално на превозни средства с размери като тези на тежкотоварните автомобили, изискват добра зрителна функция, която сама по себе си предполага добра острота на зрението и ненарушено зрително поле.

47. Всъщност остротата на зрението представлява способност за различаване на малки детайли на далечно разстояние, обикновено на разстояние от 3 до 6 метра. Тя се разглежда като най-важният аспект на зрителната функция²⁵. Колкото до зрителното поле, то представлява възприемането на пространството от неподвижно око. Ненарушеното зрително поле позволява да се забелязват предмети, светлини, цветове или движения, отдалечени от точката на фиксиране на окото.

48. Следователно, когато човек упражнява професия като тази на шофьор на тежкотоварен автомобил, при която водачът прекарва по-голямата част от работното си време по пътищата, е още по-важно той да притежава добра зрителна функция. При това зрителната функция може да бъде поставяна на изпитание в понякога трудни метеорологични условия, като например при дъжд, през нощта или при падане на гъста мъгла. От основно значение е да се притежава зрителна функция, която позволява възможно най-добрите рефлексии в непредвидените случаи, с които може да се сблъска водачът.

20 — Вж. съображение 2 от посочената директива.

21 — Вж. съображение 8 от посочената директива.

22 — Вж. Решение от 22 октомври 2009 г. по дело Комисия/Португалия (C-438/08, Сборник, стр. I-10219, точка 48 и цитираната съдебна практика). Вж. в този смисъл Решение от 19 май 2011 г. по дело Grasser (C-184/10, Сборник, стр. I-4057, точка 26) и Решение от 13 октомври 2011 г. по дело Apelt (C-224/10, Сборник, стр. I-9601, точка 47).

23 — Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 20 юли 2010 г., озаглавено „Към европейско пространство на пътна безопасност: насоки за политиката в областта на пътната безопасност през периода 2011—2020 година“ (COM(2010) 389 окончателен).

24 — Вж. съобщение за медиите на Комисията от 19 март 2013 г., достъпно на следния интернет адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_fr.htm?locale=FR.

25 — Вж. доклада на работната група относно зрението от май 2005 г., озаглавен „New standards for the visual functions of drivers“ и достъпен на следния интернет адрес: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf, стр. 6.

49. В такива случаи зрението остава най-важната функция за управлението на моторни превозни средства²⁶ и за мен тази връзка между доброто зрение и пътната безопасност е очевидна.

50. Именно с оглед на тези съображения законодателят на Съюза е определил минимални прагове за острота на зрението, под които не могат да се издават свидетелства за управление за категории C1 и C1E. Комисията за първи път установява минимални прагове, които трябва да бъдат спазени от кандидатите за свидетелство за управление, в рамките на Директива 91/439/ЕИО²⁷. Впоследствие, тъй като член 8 от Директива 2006/126 позволява адаптиране на приложение III към нея с оглед на научния и техническия прогрес, законодателят на Съюза се обръща към колегия от експерти — работната група относно зрението, — която да разгледа дали е необходимо да се изменят посочените прагове.

51. Тази работна група напълно си дава сметка за интеграционната роля, която може да има свидетелството за управление, и във връзка с това посочва още в началото на своя доклад, че поради тази причина минималните условия за годност не би трябвало да бъдат толкова строги, че да изключват някои водачи без основателна причина²⁸. Следователно е било необходимо да се намери равновесие между целта за подобряване на пътната безопасност и мобилността на лицата.

52. Вследствие на даденото от посочената работна група становище законодателят на Съюза приема Директива 2009/113 за изменение на Директива 2006/126 в първоначалната ѝ редакция, и по-точно на приложение III към последната. Така по-специално е решено да се изменят минималните прагове за острота на зрението, при които могат да бъдат издавани свидетелства за управление от група 2. Тези прагове са определени, след корекция, на минимум 0,8 с по-силното око и минимум 0,1 с по-слабото око, при положение че първоначално прагът за последното е 0,5.

53. С оглед на тясната връзка между зрителната функция и безопасността по пътищата няма никакво съмнение, че предвиждането на такива прагове е необходимо, за да се допринесе за подобряването на пътната безопасност. Що се отнася по-конкретно до случая на лице като г-н Glatzel, което страда от едностранна амблиопия, следва да се отбележи, че този недостатък засяга пряко зрителната функция на съответното лице. В случая г-н Glatzel, който може да разпознае със засегнатото от амблиопия око само движение на ръката, притежава острота на зрението с това око под 0,1. Съгласно използваната от Световната здравна организация класификация такава острота на зрението се счита за предизвикваща тежка зрителна недостатъчност от категория 2 — категория, която предшества тази на слепотата²⁹.

54. Макар едностранната амблиопия да не представлява непременно неудобство в ежедневния живот, в конкретния контекст на управление на моторно превозно средство тя може да се разглежда като потенциална опасност за страдащото от нея лице и за другите участници в движението. Всъщност работната група относно зрението посочва в своя доклад, че макар управлението на моторни превозни средства да може да се разглежда като дейност, която изисква бинокулярно зрение, с оглед на отговорностите на водачите от група 2 — припомням, че тези водачи използват моторни превозни средства с големи размери и над 3,5 тона за превоз на стоки или моторни превозни средства за превоз на повече от осем пътници — те все пак трябва да могат да разполагат с „резервно око“, тоест око, с което да може самостоятелно да се

26 — Пак там, точка 4.

27 — Директива на Съвета от 29 юли 1991 година относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства (ОВ L 237, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 62).

28 — Вж. посочения по-горе доклад на работната група относно зрението, точка 4.

29 — Вж. следните интернет адреси: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr#/H53-H54> и <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr/>.

възприеме обкръжението, в случай че водачите внезапно изгубят зрението на другото си око. Следователно работната група относно зрението приема, че минимум от 0,1 острота на зрението би трябвало да е достатъчен, за да даде време на водача на тежкотоварен автомобил или на автобус да реагира и напълно безопасно да спре моторното превозно средство³⁰.

55. Законодателят на Съюза се съобразява със становището на експертите и вследствие на това изисква от кандидатите от група 2 да имат острота на зрението след корекция минимум 0,8 с по-силното око и минимум 0,1 с по-слабото око.

56. Предвиждането на такива прагове според мен не надхвърля необходимото за постигане на целта за подобряване на пътната безопасност. Първо, превенцията в областта на пътната безопасност играе определяща роля и включва също внимателна проверка на физическата и психическата годност на водачите на моторни превозни средства като тези от категории C1 и C1E. Минималните прагове за острота на зрението несъмнено допринасят за предотвратяване на свързаните с управлението рискове. Що се отнася до установяването на тези прагове, според мен експертите най-добре могат да определят дали дадено лице притежава достатъчна острота на зрението, за да управлява напълно безопасно такива моторни превозни средства. Впрочем бих искал да припомня, че член 8 от Директива 2006/126 изрично предвижда, че посочените прагове могат да се променят с оглед на научния прогрес, както това бе извършено неотдавна³¹.

57. Поради това смятам, че с оглед на преследваната с Директива 2006/126 цел за подобряване на пътната безопасност, на данните, с които е разполагал законодателят на Съюза, както и на широката свобода на преценка, с която той се ползва в тази област, той е имал основание да предвиди тези изисквания и последните обосновават ограничение на член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата.

58. Следователно предвид всички гореизложени съображения смятам, че точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126, в която са определени свързаните със зрението условия за издаване на свидетелство за управление за категории C1 и C1E, е в съответствие с член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата.

Б – По валидността на точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 с оглед на член 20 от Хартата

59. Запитващата юрисдикция иска също да установи дали точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 е в противоречие с принципа на равно третиране, изразен в член 20 от Хартата, доколкото водачите от група 2 са третирани различно от водачите от група 1. Всъщност за последните се изисква минимален праг за острота на зрението само за бинокулярното зрение. Следователно само кандидатите за свидетелство за управление от група 2 трябва да имат „резервно око“, без възможност за дерогация.

60. Не смятам, че това различно третиране представлява нарушение на принципа на равно третиране.

61. Всъщност този принцип изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано³². Според мен обаче положението на водачите от група 1 не е сходно с това на водачите от група 2.

30 — Вж. посочения по-горе доклад на работната група относно зрението, точка 23.

31 — Вж. точка 52 от настоящото заключение.

32 — Вж. Решение от 23 октомври 2012 г. по дело Nelson и др. (C-581/10 и C-629/10, точка 33 и цитираната съдебна практика).

62. Законодателят на Съюза се е погрижил да предвиди две категории водачи в зависимост от размерите на моторното превозно средство, броя на превозваните пътници и отговорностите, които следователно произтичат от управлението на тези моторни превозни средства. Припомням, че водачите от група 2 управляват моторни превозни средства с големи размери, като тежкотоварни автомобили или автобуси. Както вече отбелязах по дело *Apelt*, не е трудно да се даде обяснение за това разграничение и произтичащите от него физически и психологически изисквания, доколкото автобус или тежкотоварен автомобил не се управлява по същия начин както лек автомобил или мотоциклет. Маневрите са по-трудни, сцеплението с пътя е много по-различно. Освен това отговорността на водача на автобус е по-голяма предвид броя на превозваните пътници³³.

63. Освен това разликата в положенията на водачите на моторни превозни средства от група 1 и на тези от група 2 се състои и във факта, че по принцип, когато в пътнотранспортно произшествие участва тежкотоварен автомобил или автобус, последниците са по-тежки, поради което се налага да се приложат по-строги условия за издаването на свидетелство за управление.

64. Освен това водачите от група 2 в повечето случаи са професионални водачи, които прекарват голяма част от работното си време по пътищата. Следователно бдителността по отношение на физическата и психическата годност на тези водачи трябва да бъде особено висока, като това е вярно в още по-голяма степен за зрителната функция, която е изключително важен елемент при продължително управление на моторно превозно средство, тъй като дългите преходи неизбежно оказват немаловажно въздействие върху умората, а оттам и върху зрението. Освен това, както отбелязва Съветът на Европейския съюз в точка 29 от становището си, съгласно точка 1.3 от приложение III към Директива 2006/126 държавите членки имат възможност да прилагат същия контрол по отношение на физическата и психическата годност на водачите на моторни превозни средства от категория В, които използват моторните превозни средства за професионални цели, като таксите или линейки.

65. Следователно, тъй като положението на водачите от група 1 не е сходно с това на водачите от група 2, според мен точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126 също е в съответствие с член 20 от Хартата.

IV – Заключение

66. Предвид всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на Bayerischer Verwaltungsgerichtshof по следния начин:

„Точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства, изменена с Директива 2009/113/ЕО на Комисията от 25 август 2009 г., е в съответствие с член 20, член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата на основните права на Европейския съюз“.

³³ — Вж. точка 39 от заключението ми по това дело.