



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
Y. BOT  
fremsat den 18. juli 2013<sup>1</sup>

**Sag C-356/12**

**Wolfgang Glatzel  
mod  
Freistaat Bayern**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland))

»Direktiv 2006/126/EF — mindstekrav til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj — ansøger til et kørekort i kategori C1 og C1E, der skal have en synsstyrke på det mindst 0,1 på det dårligste øje — fravær af nogen form for undtagelsesbestemmelse selv for personer, der ser korrekt med begge øjne og har et normalt synsfelt — artikel 20, 21 og 26 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — princippet om ligebehandling — princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap — gyldighed af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126/EF«

1. Med denne præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at undersøge gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort<sup>2</sup>, som ændret ved Kommissionens direktiv 2009/113/EF af 25. august 2009<sup>3</sup> (herefter direktiv 2006/126), henset til artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>4</sup>.

2. I punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 kræves det, at personer, som ansøger om udstedelse af kørekort i kategori C1 og C1E, skal have en synsstyrke efter korrektion på mindst 0,8 på det bedste øje og mindst 0,1 på det dårligste øje. Sagsøgeren i hovedsagen er imidlertid blevet nægtet et kørekort til disse kategorier med den begrundelse, at han lider af ensidig amblyopi<sup>5</sup>, hvilket betyder, at han efter korrektion har en synsstyrke på under 0,1 på det dårligste øje.

3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) er i tvivl om, hvorvidt disse fysiske krav er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, og navnlig princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, og med princippet om integration af handicappede.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor jeg mener, at punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 er i overensstemmelse med chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26, selv om den situation, der gør sig gældende for sagsøgeren i hovedsagen, er omfattet af begrebet handicap.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 403, s. 18.

3 — EUT L 223, s. 31.

4 — Herefter »chartret«.

5 — Ensidig amblyopi er en stærk og udpræget nedsat funktionel synsevne på det ene øje, som især går ud over den centrale synsstyrke, idet det perifere syn næsten altid forbliver normalt.

## I – Retsforskrifter

### A – EU-retten

5. Direktiv 2006/126 definerer navnlig de forskellige kategorier af kørekort. Direktivets artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd:

»[...]

d) kategori C1:

biler, bortset fra biler af kategori D1 eller D, som har en tilladt totalmasse på over 3 500 kg, men ikke over 7 500 kg, og som er konstrueret og fremstillet til befordring af højst otte personer foruden føreren; til biler af denne kategori kan der kobles et påhængskøretøj med en tilladt totalmasse på ikke over 750 kg

e) kategori C1E:

- med forbehold af typegodkendelsesbestemmelserne for de pågældende køretøjer enheder af sammenkoblede køretøjer, som består af et trækkende køretøj af kategori C1 og en påhængs- eller sættevogn med en tilladt totalmasse på over 750 kg, dog således, at de sammenkoblede køretøjers tilladte totalmasse ikke overstiger 12 000 kg
- med forbehold af typegodkendelsesbestemmelserne for de pågældende køretøjer enheder af sammenkoblede køretøjer, som består af et trækkende køretøj af kategori B og en påhængs- eller sættevogn med en tilladt totalmasse på over 3500 kg, dog således, at de sammenkoblede køretøjers tilladte totalmasse ikke overstiger 12 000 kg
- aldersgrænsen for kategori C1 og C1E fastsættes til 18 år, jf. dog bestemmelserne om føreren af sådanne køretøjer i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/59/EF af 15. juli 2003 om grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskrav for førere af visse køretøjer, der benyttes til godstransport eller personbefordring ad vej [om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 samt Rådets direktiv 91/439/EØF og om ophævelse af Rådets direktiv 76/914/EØF] [<sup>6</sup>]

[...]«

6. Direktiv 2006/126 skal ligeledes tage hensyn til færdselssikkerheden ved at fastsætte mindstekrav for udstedelse eller fornyelse af kørekort, idet disse krav er forskellige for de forskellige kategorier af kørekort.

7. I direktivets artikel 7, stk. 1, litra a), bestemmes det, at udstedelse af kørekort er betinget af, at ansøgeren består en prøve i færdigheder og adfærd samt en teoretisk prøve og opfylder de lægelige minimumskrav, jf. bilag II og III til direktivet. Artikel 7, stk. 3, litra a), i direktiv 2006/126 bestemmer, at fornyelse af et kørekort ved udløbet af den administrative gyldighedsperiode er betinget af, at mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj, jf. bilag III til direktivet, til enhver tid er opfyldt, når der er tale om kørekort til kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E.

6 — EUT L 226, s. 4.

8. Bilag III til direktiv 2006/126 vedrører mindstekrav med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj. Heri fastsættes betingelserne for udstedelse af kørekort. Med henblik herpå inddeles kørekort i to grupper, idet de krav, som ansøgeren skal opfylde, er forskellige afhængigt af, hvilken gruppe denne tilhører.

9. Gruppe 1 omfatter således førere af køretøjer i kategori A, A1, A2, AM, B, B1 og BE. Gruppe 2 omfatter førere af køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E.

10. Bilag III til direktiv 2006/126 bestemmer følgende vedrørende synstest:

»6. Den, der ansøger om kørekort, skal undersøges med henblik på at sikre, at vedkommendes synssans er tilstrækkeligt god til, at vedkommende kan føre motorkøretøj. Er der grund til at nære formodning om, at ansøgerens syn ikke er tilstrækkeligt godt, skal vedkommende undersøges af en kompetent lægelig myndighed. Ved undersøgelsen skal der lægges særlig vægt på følgende: synsstyrken, synsfeltet, synsevnen i tussmørke, følsomhed overfor blænding og kontraster, dobbeltsyn og andre synsfunktioner, som kan bringe færdselssikkerheden i fare.

For førere i gruppe 1 kan udstedelse af kørekort overvejes i »ganske særlige tilfælde«, hvor normen for synsfelt eller synsstyrke ikke kan overholdes; i sådanne tilfælde skal føreren undersøges af en kompetent lægelig myndighed for at påvise, at der ikke foreligger andre nedsættelser af synsfunktionen på grund af bl.a. blænding, kontrastfølsomhed og synsevne i tussmørke. Føreren eller ansøgeren skal også aflægge en af en kompetent myndighed tilrettelagt praktisk prøve med et positivt resultat.

Gruppe 1:

6.1. Den, der ansøger om udstedelse eller fornyelse af kørekort, skal, eventuelt med korrigerende linser, have en binokular synsstyrke på mindst 0,5 på de to øjne tilsammen.

Desuden skal synsfeltet i det horisontale plan være mindst 120°, synsvinklen skal være mindst 50° til venstre og højre og 20° i op- og nedadgående retning. Der må ikke være nogen fejl inden for en radius af 20° fra det centrale synsfelt.

Konstateres der, eller gives der oplysning om en fremadskridende øjensygdom, kan kørekort udstedes eller fornyes på betingelse af, at vedkommende jævnligt undersøges af en kompetent lægelig myndighed.

6.2. Den, der ansøger om udstedelse eller fornyelse af kørekort, og som har totalt funktionelt tab af synsevne på det ene øje, eller som kun bruger det ene øje, f.eks. i tilfælde af dobbeltsyn, skal have en synsstyrke på mindst 0,5, eventuelt med korrigerende linser. Den kompetente lægelige myndighed skal attestere, at dette monokulære syn har eksisteret så længe, at vedkommende har vænnet sig til det, samt at synsfeltet på dette øje er i overensstemmelse med kravet i punkt 6.1.

6.3. Et nyligt konstateret tilfælde af dobbeltsyn eller tab af synsevne på det ene øje bør efterfølges af en hensigtsmæssig periode (f.eks. seks måneder), hvor kørsel ikke er tilladt. Efter denne periode vil kørsel kun være tilladt, hvis synseksperter og køresagkyndige afgiver positiv udtalelse.

Gruppe 2:

6.4. Den, der ansøger om udstedelse eller fornyelse af kørekort, skal, eventuelt med korrigerende linser, have en synsstyrke på mindst 0,8 på det bedste øje og mindst 0,1 på det dårligste øje. Hvis der anvendes korrigerende linser for at opnå værdier på 0,8 og 0,1, skal den mindst krævede synsstyrke (0,8 og 0,1) være opnået ved hjælp af brilleglas, hvis styrke ikke må overstige plus otte dioptrier, eller ved hjælp af kontaktlinser. Korrektionen skal kunne tåles godt.

Desuden skal synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne være mindst 160°, synsvinklen skal være mindst 70° til venstre og højre og 30° i op- og nedadgående retning. Der må ikke være nogen fejl inden for en radius af 30° fra det centrale synsfelt.

Kørekort må hverken udstedes til eller fornyes for ansøgere og førere, der lider af nedsat følsomhed over for kontraster eller af dobbeltsyn.

Et alvorligt tab af synsevne på det ene øje bør efterfølges af en hensigtsmæssig periode (f.eks. seks måneder), hvor kørsel ikke er tilladt. Efter denne periode vil kørsel kun være tilladt, hvis synseksperter og køresagkyndige afgiver positiv udtalelse.«

## B – Tysk ret

11. § 2, stk. 2, første punktum, i Straßenverkehrsgesetz (færdselsloven) af 5. marts 2003<sup>7</sup>, senest ændret ved § 2, stk. 118, i lov af 22. december 2011<sup>8</sup>, bestemmer, at kørekort udstedes til den pågældende kategori, når ansøgeren navnlig er egnet til at føre motorkøretøjer.

12. I medfør af samme lovs § 2, stk. 4, første punktum, er enhver, der opfylder de nødvendige fysiske og psykiske krav, og som ikke har begået alvorlige eller gentagne overtrædelser af færdselsloven eller af strafferetlige bestemmelser, egnet til at føre motorkøretøjer.

13. De nøjagtige krav, som en person skal opfylde for at blive anerkendt som egnet til at føre motorkøretøjer, fastsættes i Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) (bekendtgørelse om personers adgang til færdsel i trafikken (bekendtgørelse om kørekort)) af 13. december 2010<sup>9</sup> i den affattelse, der følger af bekendtgørelsen af 26. juni 2012<sup>10</sup>. I § 12, stk. 1, i FeV bestemmes det, at en ansøger for at kunne føre motorkøretøj skal opfylde kravene i bilag 6 til FeV.

14. I punkt 2.2.1 i bilag 6 bestemmes det i denne forbindelse, at enhver synsfejl skal korrigeres, hvis en sådan korrektion er mulig og tolereres godt, så følgende minimumskrav til synsstyrke overholdes: synsstyrke på det bedste øje eller binokulær synsstyrke: 0,8; synsstyrke på det dårligste øje: 0,5. I visse særlige tilfælde kan synsstyrken på det dårligste øje under hensyntagen til ansøgerens erfaring med kørsel og brug af køretøjet være på under 0,5 for kategorierne C, CE, C1 og C1E, men må dog ikke være på under 0,1. I dette tilfælde vil en øjenundersøgelse være nødvendig.

15. Den forelæggende ret har anført, at den tyske lovgiver har gennemført kravene i direktiv 2006/126 om synsstyrke ved at indføre strengere krav til synsstyrken på det dårligste øje i overensstemmelse med punkt 5 i bilag III til dette direktiv, og kun accepterer den minimale synsstyrke på det dårligste øje i visse tilfælde, og kun såfremt restriktive materielle og processuelle betingelser er opfyldt.

16. I henhold til punkt 2.3 i bilag 6 til FeV skal der efter et nyt synstab overholdes en tilpasningsperiode af passende varighed, i løbet af hvilken førsel af motorkøretøj er forbudt. Efter udløbet af denne periode er førsel af motorkøretøjer kun tilladt, når den pågældende har gennemgået en øjenundersøgelse og er blevet rådgivet.

7 — BGBl. 2003 I, s. 310.

8 — BGBl. 2011 I, s. 3044.

9 — BGBl. 1998 I, s. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, s. 1394, herefter »FeV«.

17. Endelig bestemmer § 74, stk. 1, nr. 1, i FeV, at de kompetente øverste delstatsmyndigheder eller myndigheder udpeget af disse eller de i henhold til delstatens lovgivning kompetente myndigheder i visse særlige tilfælde eller generelt kan meddele undtagelser til visse særlige ansøgere, medmindre virkningerne heraf ikke begrænser sig til delstatens område og en ensartet beslutning er nødvendig. I henhold til denne bestemmelses nr. 2 kan forbundsministeriet for transport, byggeri og byudvikling ligeledes meddele undtagelser fra alle bestemmelserne i FeV, når delstatsmyndighederne ikke har kompetence hertil i henhold til den pågældende bestemmelses nr. 1. Ministeriet meddeler generelle undtagelser ved bekendtgørelse, der ikke skal godkendes af Bundesrat, efter at have hørt de kompetente øverste delstatsmyndigheder.

## II – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18. Ved afgørelse af 28. april 2010 blev Wolfgang Glatzel frakendt retten til at føre bil på grund af spirituskørsel.

19. Ved afgørelse af 2. november 2010 imødekom Landratsamt Schwandorf Wolfgang Glatzels ansøgning om udstedelse af et nyt kørekort til gruppe 1 som defineret i bilag III til direktiv 2006/126, dvs. kategori A, A1 og BE samt til de nationale kategorier M, L og S, der giver ret til at føre cykler med hjælpemotor, lette motorcykler og lette motorkøretøjer med en maksimal hastighed på 45 km/t samt byggepladstraktorer og landbrugstraktorer med en maksimal hastighed på henholdsvis 25 km/t og 32 km/t.

20. Ved samme afgørelse fik Wolfgang Glatzel derimod afslag på et nyt kørekort til kategorierne C1 og C1E med den begrundelse, at en øjenundersøgelse havde vist, at han led af en ensidig amblyopi. Mens hans centrale synsstyrke på det venstre øje er på 1,0 – dvs. består i fuldt omfang – og også synet med begge øjne har denne værdi, kunne Glatzel kun opfatte håndbevægelser med højre øje. Han opfyldte hermed ikke kravene i tysk ret til synsevnen hos personer, der ansøger om udstedelse af et kørekort til bl.a. kategorierne C1 og C1E.

21. Wolfgang Glatzel klagede forgæves over denne afgørelse. Han anlagde dernæst sag ved Verwaltungsgericht Regensburg med påstand om annullation af en del af afgørelsen af 2. november 2011 og om udstedelse af et kørekort til kategorierne C1 og C1E. Ved dom af 20. juni 2011 fik Glatzel ikke medhold, fordi han på det dårligste øje ikke havde den synsstyrke på mindst 0,5, der dengang krævedes efter tysk ret.

22. Wolfgang Glatzel appellerede dommen til Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har indhentet en sagkyndig udtalelse med henblik på bl.a. at få fastslået Wolfgang Glatzels aktuelle synsevne, om og i hvilket omfang han er i stand til at kompensere for bestående begrænsninger i så henseende, det vil i denne forbindelse sige den rumlige opfattelse, og om denne evne til at kompensere sker ufrivilligt. Den forelæggende ret søgte desuden gennem en anden sagkyndig udtalelse at få klarlagt, om der ud fra et lægevidenskabeligt synspunkt er nogen grund til nægte anatomisk eller funktionelt enøjede personer at få udstedt et kørekort til kategori C1 og C1E, såfremt disse personer bevisligt er i stand til i tilstrækkeligt omfang at kompensere for eventuelle ændringer af deres syn. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ønskede ligeledes at få opklaret, hvilke krav der i givet fald skulle opfyldes for, at sådanne personers førsel af køretøjer i disse kategorier ikke indebærer nogen ekstra trussel for færdselssikkerheden i forhold til personer uden ændret syn.

23. På baggrund af disse sagkyndige udtalelser og retsmødet ved den forelæggende ret mener denne, at Wolfgang Glatzels påstand må tages til følge, dvs. annullation af de administrative afgørelser og ophævelse af dom afsagt af Verwaltungsgericht Regensburg, samt at han skal have udstedt et kørekort til kategori C1 og C1E. Ifølge den forelæggende ret er bestemmelsen i tysk ret om forbud mod

udstedelse af et sådant kørekort ugyldig, da den er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Da denne bestemmelse er gennemført i tysk ret i overensstemmelse med punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, skal det først undersøges, om dette punkt er gyldigt.

24. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er punkt 6.4. i bilag III til [...] direktiv 2006/126 [...] foreneligt med [chartrets] artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26 i det omfang denne bestemmelse – uden mulighed for undtagelse – kræver, at personer, der ansøger om udstedelse eller fornyelse af kørekort i kategorierne C1 og C1E, har en synsstyrke på mindst 0,1 på det dårligste øje, selv om disse personer ser med begge øjne og har et normalt synsfelt på begge øjne?«

### III – Bedømmelse

25. Med denne præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at vurdere foreneligheden mellem punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 og chartrets artikel 20, 21, stk. 1, og 26. Den anmodes nærmere bestemt om at afgøre, om minimumsgrænsen for synsstyrke, der kræves af en person, der ansøger om kørekort til kategori C1 og C1E, er gyldig i henhold til disse bestemmelser.

26. Den forelæggende ret spørger således, om indførelse af en sådan tærskel for en ansøger henhørende under gruppe 2 som defineret i dette direktiv ikke er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap og mere generelt med ligebehandlingsprincippet, for så vidt som direktivet behandler ansøgere henhørende under gruppe 2 anderledes end ansøgere henhørende under gruppe 1.

27. Jeg vil først vurdere gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 i forhold til chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26 og dernæst i forhold til chartrets artikel 20.

*A – Gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 i forhold til chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26*

28. Vurderingen af det præjudicielle spørgsmål kræver, at jeg først vurderer anvendelsen af chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26 på de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Hvis Wolfgang Glatzels synsnedsettelse ikke er omfattet af begrebet handicap, kan gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 ikke vurderes i forhold til disse bestemmelser.

#### 1. Begrebet handicap

29. Begrebet handicap er ikke defineret i chartret og heller ikke i traktaterne eller den afledte ret. Domstolen har defineret dette begreb i forbindelse med anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap inden for beskæftigelse, nærmere bestemt i forbindelse med Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv<sup>11</sup>. Som en præcisering af sin definition i dom af

<sup>11</sup> — EFT L 303, s. 16.

11. juli 2006, Chacón Navas<sup>12</sup>, fastslog Domstolen for nylig i dom af 11. april 2013, HK Danmark<sup>13</sup>, at begrebet handicap skal forstås således, at det omfatter en begrænsning som følge af bl.a. fysiske, mentale eller psykiske skader, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i arbejdslivet på lige fod med andre arbejdstagere<sup>14</sup>.

30. Når det skal afgøres, om Wolfgang Glatzels situation er omfattet af begrebet handicap, mener jeg ikke, at der bør afviges fra Domstolens definition i disse domme.

31. For det første kan der ikke ses bort fra den omstændighed, at en ansøgning om at få udstedt et kørekort til kategori C1 eller C1E i langt de fleste tilfælde indgives, for at den pågældende person kan få adgang til erhvervet som lastbilchauffør. Et kørekort til disse kategorier er en forudsætning for udøvelse af dette erhverv. Det er i denne henseende og uden nogen som helst tvivl en forudsætning for at få adgang til dette erhverv i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/78. Det samme gælder i øvrigt for de øvrige kategorier af kørekort henhørende under gruppe 2, der omfatter kørekort, der giver tilladelse til at føre køretøjer, der transporterer mere end otte personer, som f.eks. rutebiler, busser til offentlig transport med eller uden anhænger.

32. Jeg mener således, at Domstolen inden for rammerne af en eventuel forskelsbehandling for så vidt angår betingelserne for adgang til beskæftigelse skal afgøre, om Wolfgang Glatzels situation er omfattet af begrebet handicap eller ej. Det er i øvrigt det, der efter min mening fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, idet den forelæggende ret udtrykkeligt nævner handicappedes integrering på arbejdsmarkedet og adgang til erhvervet som fører af lastbiler<sup>15</sup>.

33. Dernæst er det vigtigt, at dette begreb, der er et EU-retligt begreb, fortolkes ensartet i Unionens retsorden, også fordi direktiv 2000/78 blev vedtaget på grundlag af artikel 13 EF, som chartrets artikel 21, stk. 1, er direkte baseret på<sup>16</sup>.

34. I den foreliggende sag mener jeg, at Wolfgang Glatzels situation er omfattet af begrebet handicap.

35. Det fremgår efter min mening af Domstolens definition og af De Forenede Nationers definition<sup>17</sup>, at handicap ikke skal forstås som graden af den pågældende nedsatte funktion, men bestemmes i forhold til de følger, som denne funktionsnedsættelse har i en social sammenhæng, i et bestemt miljø. Man bør derfor fokusere på denne konsekvens og ikke på selve den funktionsnedsættelsen. Når samspillet mellem en funktionsnedsættelse – eller en skade for at bruge Domstolens betegnelse – og et bestemt miljø resulterer i en begrænsning af den pågældende persons aktivitet, som hindrer dennes fulde og effektive deltagelse i erhvervslivet på lige fod med andre arbejdstagere, er der tale om et handicap.

36. En funktionsnedsættelse eller en fysisk, mental eller psykisk skade er således ikke nødvendigvis et handicap. Alt afhænger af det miljø, i hvilket den pågældende person befinder sig, og de hindringer, som denne støder på, når funktionsnedsættelsen kommer i kontakt med dette miljø<sup>18</sup>.

12 — Sag C-13/05, Sml. I, s. 6467, præmis 43.

13 — Forenede sager C-335/11 og C-337/11, EU:C:2013:222.

14 — Præmis 38.

15 — Jf. punkt 37 og 38 i forelæggelsesafgørelsen.

16 — Jf. forklaringerne vedrørende chartret om grundlæggende rettigheder, EUT 2007 C 303, s. 17.

17 — Jf. De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne med Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26.11.2009 (EUT 2010 L 23, s. 35), hvori handicap i betragtning e) defineres som »et resultat af samspillet mellem personer med funktionsnedsættelse og holdningsmæssige og omgivelsesbestemte barrierer, som hindrer deres fulde og effektive deltagelse i samfundslivet på lige fod med andre«.

18 — Et fremragende eksempel er admiral Nelson, der mistede et øje under belejringen af Calvi i 1794, men ikke var forhindret i at lede sine mænd og vinde slaget ved Trafalgar i 1805. Selv om han objektivt set led af en synsnedsættelse, udgjorde denne dog ikke et handicap under de pågældende omstændigheder.

37. Denne analyse foranlediger mig derimod til, når der er tale om Wolfgang Glatzels situation, at mene, at dennes funktionsnedsættelse er omfattet af begrebet handicap.

38. Wolfgang Glatzel liden af en ensidig amblyopi, der påvirker hans syn på højre øje. Efter korrektion har han således et syn på højre øje på under 0,1 og kan kun opfatte håndbevægelser. Amblyopien er ikke nødvendigvis til gene for ham i dagligdagen. Mennesker, der som Wolfgang Glatzel er født med denne funktionsnedsættelse, har lært at kompensere for synet på det dårlige øje med det andet øje og kan næsten fungere normalt i samfundet.

39. Alligevel forhindrer amblyopien, at personer som Wolfgang Glatzel kan få adgang til erhvervet som lastbilchauffør, da de ikke opfylder kravene til udstedelse af kørekort til kategori C1 og C1E. Funktionsnedsættelsen udgør her et handicap i henhold til Domstolens retspraksis, da samspillet mellem denne funktionsnedsættelse og dette særlige miljø hindrer hans fulde og effektive deltagelse i en alt i alt hel almindelig erhvervsaktivitet.

40. Situationen i hovedsagen er følgelig omfattet af begrebet handicap og medfører således, at chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26 finder anvendelse. Det skal nu kontrolleres, om EU-lovgivers fastsættelse af en minimumstærskel for synsstyrke i forbindelse med udstedelse af kørekort til kategori C1 og C1E udgør forskelsbehandling, og om den er i strid med princippet om integration af handicappede.

## 2. Tilsidesættelse af chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26

41. I henhold til fast retspraksis har Domstolen altid i forbindelse med den legalitetskontrol, den skal udøve, indrømmet EU-lovgiver en bred skønsmargin med hensyn til rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes på Den Europæiske Unions aktionsområder. Når Unionens myndigheder således har en bred skønsmargin, navnlig vedrørende vurderingen af faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret karakter, til at bestemme karakteren og omfanget af sine tiltag, bør Unionens retsinstanser begrænse sig til at undersøge, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller om institutionerne åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn. I en sådan situation kan Unionens retsinstanser således ikke sætte deres egen vurdering af de faktiske omstændigheder af videnskabelig og teknisk karakter i stedet for institutionernes, som efter traktaten varetager denne opgave alene<sup>19</sup>.

42. EU-lovgiver er ikke desto mindre forpligtet til at respektere de grundlæggende rettigheder, og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger for sådanne rettigheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.

43. Jeg finder, at dette er tilfældet i hovedsagen.

44. De bestemmelser, der indføres med direktiv 2006/126, bidrager navnlig til at forbedre færdselssikkerheden<sup>20</sup>. Af hensyn til færdselssikkerheden har EU-lovgiver nærmere bestemt fastsat mindstekrav for udstedelse af kørekort<sup>21</sup>, krav, der navnlig er opstillet i punkt 6.4 i bilag III til dette direktiv.

19 — Jf. navnlig dom af 15.10.2009, sag 425/08, *Enviro Tech (Europe)*, Sml. I, s. 10035, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

20 — Jf. anden betragtning til direktivet.

21 — Jf. ottende betragtning til direktivet.



45. Forbedring af færdselssikkerheden er uden nogen som helst tvivl et mål af almen interesse<sup>22</sup>. I denne forbindelse offentliggjorde Europa-Kommissionen i juni 2010 i forlængelse af sit tredje handlingsprogram for trafikssikkerhed en meddelelse for at fremhæve behovet for at styrke foranstaltningerne til forbedring af færdselssikkerheden<sup>23</sup>. Ifølge de seneste statistikker dør 75 mennesker hver dag på vejene i Europa, og for hvert dødt menneske er der 10, som bliver alvorligt skadede og får f.eks. hjerneskader eller rygmærskader<sup>24</sup>.

46. Det er endvidere ubestridt, at kørsel i almindelighed og kørsel med køretøjer på størrelse med lastbiler i særdeleshed kræver et godt syn, hvilket i sig selv kræver en god synsstyrke og et uændret synsfelt.

47. Synsstyrken er således evnen til at opfatte små detaljer på lang afstand, dvs. generelt en afstand på 3-6 meter. Den betragtes som det vigtigste element i synsevnen<sup>25</sup>. Synsfeltet er derimod det ubevægelige øjes rumlige opfattelse. Et uændret synsfelt gør det muligt at opfatte genstande, lys, farver eller bevægelser langt fra det punkt, som øjet er fikseret på.

48. Det er således endnu mere afgørende at have et godt syn, når man udøver et erhverv såsom lastbilchauffør, hvor chaufføren tilbringer størstedelen af arbejdstiden på vejene. Synsevnen kan således blive udfordret under undertiden vanskelige meteorologiske forhold, f.eks. i regnvejr, om natten eller i tæt tåge. Det er af afgørende betydning at have en synsevne, der giver en de bedst mulige reflekser i de uforudsete situationer, som en chauffør kan støde på.

49. Synet er således den vigtigste sans, når det drejer sig om bilkørsel<sup>26</sup>, og forbindelsen mellem et godt syn og færdselssikkerheden er indlysende.

50. Det er ud fra disse betragtninger, at EU-lovgiver har været foranlediget til at fastsætte mindstekrav til synsstyrken, under hvilke der ikke kan udstedes kørekort til kategori C1 og C1E. Kommissionen har først og fremmest fastsat disse mindstekrav, som ansøgere om kørekort skal overholde, i direktiv 91/439/EØF<sup>27</sup>. Dernæst i artikel 8 i direktiv 2006/126, der muliggør en tilpasning til den videnskabelige og tekniske udvikling af bilag III hertil, idet EU-lovgiver benytter sig af en ekspertgruppe, arbejdsgruppen »Vision«, som skal undersøge, om det er nødvendigt at ændre disse krav.

51. Denne arbejdsgruppe var helt klar over, hvilken integrerende rolle et kørekort kan have, og anførte i denne forbindelse i begyndelsen af sin rapport, at mindstekravene til egnethed ikke skulle være så strenge, at de uden gyldig grund udelukkede visse chauffører<sup>28</sup>. Det er således nødvendigt at finde en god ligevægt mellem målet om at forbedre færdselssikkerheden og den enkeltes mobilitet.

22 — Jf. dom af 22.10.2009, sag C-438/08, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 10219, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis. Jf. i denne retning dom af 19.5.2011, sag C-184/10, Grasser, Sml. I, s. 4057, præmis 26, og af 13.10.2011, sag C-224/10, Apelt, Sml. I, s. 9601, præmis 47.

23 — Jf. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 20.7.2010, »På vej mod et europæisk trafikssikkerhedsområde: politiske retningslinjer for trafikssikkerheden for 2011-2020« [COM(2010) 389 endelig].

24 — Jf. Kommissionens pressekommuniké af 19.3.2013, der findes på følgende websted: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-236\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_da.htm).

25 — Jf. rapporten fra arbejdsgruppen »Vision« fra maj 2005 »New standards for the visual functions of drivers«, som findes på webstedet: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/behavior/doc/new\\_standards\\_final\\_version\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf), p. 6.

26 — Ibidem, side 4.

27 — Rådets direktiv af 29.7.1991 om kørekort, EFT L 237, s. 1.

28 — Jf. arbejdsgruppen »Visions« rapport, s. 4.

52. I forlængelse af udtalelsen fra denne arbejdsgruppe vedtog EU-lovgiver direktiv 2009/113 om ændring af direktiv 2006/126 i dets oprindelige affattelse, nærmere bestemt bilag III hertil. Det blev således navnlig besluttet at ændre mindstekravene til synsstyrke i forbindelse med udstedelse af kørekort henhørende under gruppe 2. Disse krav blev fastsat til mindst 0,8 efter korrektion for det bedste øje og mindst 0,1 for det dårligste øje, hvor det oprindeligt var 0,5.

53. På grund af den tætte forbindelse mellem synsevnen og færdselssikkerheden hersker der ingen tvivl om, at det er nødvendigt med sådanne krav, hvis færdselssikkerheden skal forbedres. Med hensyn til Wolfgang Glatzels situation skal det anføres, at den ensidige amblyopi, som han lider af, direkte berører hans synsevne. I det foreliggende tilfælde har Wolfgang Glatzel, som med det øje, der er ramt af amblyopi, kun kan opfatte en håndbevægelse, en synsstyrke på under 0,1 på dette øje. I henhold til WHO's klassifikation anses en sådan synsstyrke for at medføre et alvorligt nedsat syn henhørende under kategori 2, der er den næste kategori efter blindhed<sup>29</sup>.

54. Selv om ensidig amblyopi ikke nødvendigvis er til gene i dagligdagen, kan den navnlig i forbindelse med kørsel betragtes som en potentiel fare for den person, der lider af den, og for de øvrige trafikanter. I sin rapport anførte arbejdsgruppen »Vision« således, at selv om kørsel kan betragtes som en aktivitet, der kræver et binokulært syn, er det imidlertid nødvendigt for chauffører henhørende under gruppe 2 – som jeg skal minde om, fører store køretøjer over 3,5 tons, som anvendes til varetransport, eller køretøjer med over otte passagerer – at de har et »reserveøje«, dvs. et øje, der alene kan opfatte omgivelserne, hvis chaufføren pludselig skulle blive blændet på det andet øje. Derfor fandt arbejdsgruppen »Vision«, at en mindste synsstyrke på 0,1 ville være tilstrækkeligt til at give føreren af en lastbil eller en bus tid til at reagere og standse køretøjet på en sikker måde<sup>30</sup>.

55. EU-lovgiver fulgte eksperternes råd og kræver således af chauffører henhørende under gruppe 2, at de har en synsstyrke efter korrektion på mindst 0,8 på det gode øje og på mindst 0,1 på det dårlige øje.

56. Indførelsen af sådanne krav går efter min mening ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet om forbedring af færdselssikkerheden. Forebyggelse på det færdselssikkerhedsmæssige område spiller således en afgørende rolle og indebærer også en omhyggelig undersøgelse af de fysiske og mentale evner, som chauffører henhørende under f.eks. kategori C1 og C1E er i besiddelse af. Mindstekrav til synsstyrke bidrager uden tvivl til at forebygge risici i tilknytning til kørsel. Med hensyn til fastsættelse af disse krav er eksperterne efter min mening bedst i stand til at afgøre, om en person har et tilstrækkeligt godt syn til at kunne føre sådanne køretøjer sikkert. Desuden skal det fremhæves, at det i artikel 8 i direktiv 2006/126 udtrykkeligt bestemmes, at disse krav kan tilpasses de videnskabelige fremskridt, hvilket er sket for nylig<sup>31</sup>.

57. Jeg mener således, at EU-lovgiver, henset til formålet med direktiv 2006/126, som er at forbedre færdselssikkerheden, og i lyset af den information, som denne havde adgang til, og den brede skønsmargin, som denne har på dette område, med rette har kunnet indføre disse krav, og at de berettiger en begrænsning af chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26.

58. Henset til det ovenstående mener jeg således, at punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, hvori fastsættes kravene til synsevne i forbindelse med udstedelse af et kørekort til kategori C1 og C1E, er i overensstemmelse med chartrets artikel 21, stk. 1, og artikel 26.

29 — Jf. følgende websteder: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/en#/H53-H54> og <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/en/>

30 — Jf. arbejdsgruppen »Visions« ovennævnte rapport, s. 23.

31 — Jf. punkt 52 i dette forslag til afgørelse.

B – Gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 i forhold til chartrets artikel 20

59. Den forelæggende ret søger ligeledes at få klarlagt, om punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 er i strid med ligebehandlingsprincippet, sådan som det kommer til udtryk i chartrets artikel 20, for så vidt som chauffører henhørende under gruppe 2 behandles anderledes end chauffører henhørende under gruppe 1. For chauffører henhørende under gruppe 1 findes der således kun mindstekrav til synsstyrken for det binokulære syn. Kun ansøgere om kørekort henhørende under gruppe 2 skal således have et »reserveøje«, uden at det er muligt at gøre undtagelse.

60. Jeg mener ikke, at denne forskelsbehandling udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

61. Ligebehandlingsprincippet kræver således, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet<sup>32</sup>. Jeg mener imidlertid ikke, at situationen for chauffører henhørende under gruppe 1 og chauffører henhørende under gruppe 2 er sammenlignelig.

62. EU-lovgiver har indført to kategorier af chauffører afhængigt af køretøjets størrelse, antallet af transporterede passagerer og det ansvar, der følger med kørsel med disse køretøjer. Jeg skal således fremhæve, at chauffører henhørende under gruppe 2 skal føre store køretøjer som f.eks. lastbiler og busser. Som allerede anført i den sag, der gav anledning til Apelt-dommen, kan denne sondring og de fysiske og mentale krav, der følger heraf, let forklares, da en bus eller en lastbil ikke føres på samme måde som en bil eller en motorcykel. Manøvrerne er vanskeligere, og stabiliteten er meget forskellig. Endvidere stiger buschaufførens ansvar i takt med antallet af passagerer<sup>33</sup>.

63. Forskellen på den situation, som chauffører henhørende under gruppe 1 og chauffører henhørende under gruppe 2 befinder sig i, ligger også i den omstændighed, at konsekvenserne generelt er mere alvorlige, når en lastbil eller en bus er impliceret i et færdselsuheld, og det er derfor nødvendigt at anvende strengere krav til udstedelse af kørekort.

64. Desuden er chauffører henhørende under gruppe 2 i langt de fleste tilfælde erhvervschauffører, der tilbringer en stor del af deres arbejdstid på vejene. Man bør derfor være særlig opmærksom på chaufførernes fysiske og mentale evner, hvilket især gælder synsevnen, som er yderst vigtig ved langvarig kørsel, da lange strækninger nødvendigvis har ikke ubetydelige konsekvenser i form af træthed, som også påvirker synet. Som Rådet for Den Europæiske Union har anført i punkt 29 i sine bemærkninger, har medlemsstaterne i henhold til punkt 1.3 i bilag III til direktiv 2006/126 mulighed for at anvende den samme kontrol af chaufførernes fysiske og mentale evner, når der er tale om førere af køretøjer henhørende under kategori B, som bruger deres køretøj til erhvervsformål, som f.eks. taxichauffører og ambulanceførere.

65. Da situationen for chauffører henhørende under gruppe 1 ikke er sammenlignelig med situationen for chauffører henhørende under gruppe 2, mener jeg, at punkt 6.4 i bilag III til dette direktiv ligeledes er i overensstemmelse med chartrets artikel 20.

32 — Jf. dom af 23.10.2012, forenede sager C-581/10 og C-629/10, Nelson m.fl., EU:C:2012:657, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

33 — Jf. punkt 39 i mit forslag til afgørelse i nævnte sag.

#### **IV – Forslag til afgørelse**

66. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at den svarer Bayerischer Verwaltungsgerichtshof således:

»Punkt 6.4 i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort, som ændret ved Kommissionens direktiv 2009/113/EF af 25. august 2009, er i overensstemmelse med artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«