



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. maj 2014\*

»Præjudiciel forelæggelse — transport — direktiv 2006/126/EF — punkt 6.4 i bilag III — gyldighed — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26 — De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder — kørekort — fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj — mindstekrav — synsstyrke — ligebehandling — ingen mulighed for fravigelse — proportionalitet«

I sag C-356/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) ved afgørelse af 5. juli 2012, indgået til Domstolen den 27. juli 2012, i sagen:

**Wolfgang Glatzel**

mod

**Freistaat Bayern,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász, A. Rosas (refererende dommer), D. Šváby og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. juni 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Wolfgang Glatzel ved Rechtsanwalt E. Giebler
- Freistaat Bayern ved M. Niese, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved T. Henze og K. Petersen, som befuldmægtigede
- Europa-Parlamentet ved A. Troupiotis og P. Schonard, som befuldmægtigede

\* Processprog: tysk.

— Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson, R. Wiemann og Z. Kupčová, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Braun og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. juli 2013,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt punkt 6.4 i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort (EUT L 403, s. 18), som ændret ved Kommissionens direktiv 2009/113/EF af 25. august 2009 (EUT L 223, s. 31, herefter »direktiv 2006/126«), er i overensstemmelse med artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) for så vidt angår mindstekravene med hensyn til fysisk egnethed til at føre et motorkøretøj hvad angår synsstyrken.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Wolfgang Glatzel og Freistaat Bayern vedrørende den afgørelse, hvormed Wolfgang Glatzel fik afslag på udstedelse af et kørekort til køretøjer i kategori C1 og C1E, som defineret i direktiv 2006/126, med den begrundelse, at synsstyrken på hans dårligste øje ikke opfylder det minimumsniveau, der kræves i punkt 6.4 i bilag III til dette direktiv.

## Retsforskrifter

### *International ret*

- 3 I De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009 (EUT 2010 L 23, s. 35, herefter »FN's handicapkonvention«), er følgende anført i præambelens litra e):

»De i denne konvention deltagende stater, som

[...]

- e) anerkender, at handicap er et begreb under udvikling, og at handicap er et resultat af samspillet mellem personer med funktionsnedsættelse og holdningsbestemte og omgivelsesmæssige barrierer, som hindrer deres fulde og effektive deltagelse i samfundslivet på lige fod med andre.«

- 4 Konventionens artikel 1 med overskriften »Formål« har følgende ordlyd:

»Formålet med denne konvention er at fremme, beskytte og sikre handicappedes fulde og lige adgang til udøvelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt at fremme respekten for handicappedes naturlige værdighed.

Handicappede omfatter personer med en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hæmme dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.«

5 Konventionens artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I denne konvention:

[...]

betyder »diskrimination på grund af handicap« enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning på grund af et handicap, hvis formål eller virkning er at svække eller ophæve anerkendelse, nydelse eller udøvelse på lige fod med andre af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, civile eller et hvilket som helst andet område. Dette omfatter alle former for diskrimination bl.a. nægtelse af tilpasninger i rimeligt omfang

[...]«

6 Artikel 4 i FN's handicapkonvention med overskriften »Generelle forpligtelser« bestemmer:

»1. Deltagerstaterne forpligter sig til at sikre og fremme den fuldstændige virkeliggørelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for alle handicappede uden nogen form for diskrimination på grund af handicap. Med henblik herpå forpligter deltagerstaterne sig til at:

- a) vedtage alle passende lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger til gennemførelse af de rettigheder, der anerkendes i denne konvention
- b) træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning, med henblik på at ændre eller ophæve eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som medfører diskrimination af handicappede
- c) tage hensyn til beskyttelse og fremme af menneskerettigheder for handicappede i alle politikker og ordninger
- d) afstå fra at tage del i nogen handling eller praksis, som er uforenelig med denne konvention, og at sikre, at offentlige myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne konvention
- e) træffe alle passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination på grund af handicap fra enhver persons, organisations og privat virksomheds side

[...]«

7 Konventionens artikel 5 med overskriften »Lighed og ikke-diskrimination« har følgende ordlyd:

»1. Deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for og under loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven.

2. Deltagerstaterne forbyder enhver diskrimination på grund af handicap og sikrer handicappede en ligelig og effektiv retsbeskyttelse mod forskelsbehandling uanset årsag.

3. For at fremme lighed og afskaffe diskrimination træffer deltagerstaterne alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der foretages tilpasninger i rimeligt omfang.

4. Særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap, anses ikke for diskrimination i henhold til denne konvention.«

8 Konventionens artikel 27 med overskriften »Arbejde og beskæftigelse« bestemmer i stk. 1, litra a):

»Deltagerstaterne anerkender handicappedes ret til at arbejde på lige fod med andre, hvilket omfatter retten til at kunne tjene til livets ophold ved arbejde efter eget valg på et arbejdsmarked og i et arbejdsmiljø, der er åbent, rummeligt og tilgængeligt for handicappede. Deltagerstaterne skal sikre og fremme opfyldelsen af retten til arbejde, herunder for personer, der får et handicap i forbindelse med deres beskæftigelse, ved at træffe egnede foranstaltninger, herunder gennem lovgivning, til bl.a. at:

a) forbyde diskrimination på grund af handicap i alle forhold vedrørende enhver form for beskæftigelse, herunder betingelser for rekruttering, ansættelse og beskæftigelse, fortsat beskæftigelse, karrieremuligheder samt sikre og sunde arbejdsforhold.«

#### *EU-retten*

9 Ottende betragtning til direktiv 2006/126 lyder således:

»Af hensyn til færdselssikkerheden bør der fastsættes mindstekrav for udstedelse af kørekort. Normerne for køreprøver og for udstedelse af kørekort skal harmoniseres. Med henblik herpå bør det fastsættes, hvilke kundskaber og færdigheder samt hvilken adfærd der må kræves for at føre motorkøretøjer, køreprøven bør baseres på disse parametre, og mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre sådanne køretøjer bør defineres på ny.«

10 14. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Der bør vedtages særlige bestemmelser med henblik på at lette fysisk handicappedes adgang til at føre et køretøj.«

11 19. betragtning til direktivet bestemmer:

»Kommissionen bør kunne foretage en tilpasning af bilag I til VI til den videnskabelige og tekniske udvikling.«

12 Artikel 4 i direktiv 2006/126 med overskriften »Kategorier, definitioner og alderskrav« bestemmer:

»1. Det i artikel 1 omhandlede kørekort giver ret til at føre de kategorier af motorkøretøjer, der er defineret nedenfor. [...]

[...]

4. Biler:

[...]

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 3 500 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 [og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 samt Rådets direktiv 91/439/EØF og om ophævelse af Rådets direktiv 76/917/EØF (EUT L 226, s. 4)]

[...]«

- 13 Direktivets artikel 7 med overskriften »Udstedelse, gyldighedsperiode og fornyelse« har følgende ordlyd:

»1. Udstedelse af kørekort er betinget af:

- a) at ansøgeren består en prøve i færdigheder og adfærd samt en teoretisk prøve og opfylder de lægelige minimumskrav, jf. bilag II og III

[...]

3. Fornyelse af et kørekort ved udløbet af den administrative gyldighedsperiode er betinget af:

- a) at mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj, jf. bilag III, til enhver tid er opfyldt, når der er tale om kørekort til kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E [...]

[...]«

- 14 Direktivets artikel 8 med overskriften »Tilpasning til den videnskabelige og tekniske udvikling« bestemmer:

»De ændringer, der er nødvendige for at tilpasse bilag I-VI til den videnskabelige og tekniske udvikling, vedtages efter proceduren i artikel 9, stk. 2.«

- 15 Artikel 9 i direktiv 2006/126 med overskriften »Udvalg« er affattet således:

»1. Kommissionen bistås af et »kørekortudvalg«.

2. Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5a, stk. 1-4, og artikel 7 i afgørelse 1999/468/EF, jf. dennes artikel 8.«

- 16 Bilag III til direktiv 2006/126 vedrører mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj, herunder kravene til synet. I dette bilag er førerne inddelt i to grupper, nemlig gruppe 1, som omfatter førerne af køretøjer i kategori A, A1, A2, AM, B, B1 samt BE, og gruppe 2, som består af førerne af køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E.

17 Bilag III til direktiv 2006/113 fastsætter følgende lægeundersøgelser vedrørende synet:

- »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 tusemørke, følsomhed over for 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 tusemørke. 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.«

- 18 Ifølge punkt 1.3 i bilag III til direktiv 2006/126 kan medlemsstaterne fastsætte bestemmelser, med henblik på at det nævnte bilags bestemmelser for førere i gruppe 2 gælder for førere af køretøjer i kategori B, der anvender deres kørekort i erhvervsmæssigt øjemed (førere af hyrevogne, ambulancer mv.).
- 19 Af samme bilags punkt 5 fremgår det desuden, at medlemsstaterne for så vidt angår gruppe 2 kan opstille strengere standarder end foreskrevet i det nævnte bilag for udstedelse og fornyelse af kørekort.

*Tysk ret*

- 20 § 2, stk. 2, første punktum, i Straßenverkehrsgesetz (færdselsloven) i den affattelse, der blev offentliggjort den 5. marts 2003 (BGBl. 2003 I, s. 310, og berigtigelse s. 919), som senest ændret ved § 2, stk. 118, i lov af 22. december 2011 (BGBl. 2011 I, s. 3044, herefter »StVG«), har følgende ordlyd:

»Kørekort udstedes til den pågældende kategori, når ansøgeren

[...]

3. er egnet til at føre motorkøretøjer.

[...]«

- 21 StVG's § 2, stk. 4, første punktum, definerer begrebet »egnethed« som følger:

»Enhver, der opfylder de nødvendige fysiske og psykiske krav, og som ikke har begået alvorlige eller gentagne overtrædelser af færdselsbestemmelserne eller af strafferetlige bestemmelser, er egnet til at føre motorkøretøjer.«

- 22 De nøjagtige krav, som en person skal opfylde for at blive anset for at være egnet til at føre motorkøretøjer, er fastsat 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 (BGBl. 2010 I, s. 1980), som ændret senest ved bekendtgørelse af 26. juni 2012 (BGBl. 2012 I, s. 1394).

- 23 Hvad angår synsevnen bestemmer denne bekendtgørelses § 12, stk. 1, følgende:

»For at kunne føre motorkøretøjer skal synsevnen hos den, der ansøger om et kørekort, opfylde kravene i bilag 6.«

- 24 I punkt 2.2.1 i bilag 6 til bekendtgørelsen er følgende anført:

»Den centrale synsstyrke i dagtimerne:

Enhver synsmangel skal – for så vidt som dette er muligt og tåles – korrigeres. Herved skal følgende minimumskrav til synsstyrken 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 kørselserfaring og brugen af køretøj være på under 0,5 for kategorierne C, CE, C1 og C1E, men må dog ikke være på under 0,1. I sådanne tilfælde vil en lægeattest fra en øjenlæge være nødvendig.«

### **De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 25 Wolfgang Glatzel, som er født i 1959, fik ved en retsafgørelse truffet i april 2010 frakendt førerretten på grund af spirituskørsel.
- 26 Ved en administrativ afgørelse af november 2010 imødekom Landratsamt Schwandorf delvist Wolfgang Glatzels ansøgning, idet denne myndighed udstedte et nyt kørekort til ham, der gav ham ret til at føre motorkøretøjer i bl.a. kategori A, A1 og BE, som defineret i direktiv 2006/126, og visse nationale kategorier, som giver ret til at føre cykler med hjælpemotor, lette motorcykler og lette motorkøretøjer, hvis konstruktivt bestemte maksimale hastighed er 45 km/t samt byggepladstraktorer og landbrugstraktorer, hvis konstruktivt bestemte maksimale hastighed er henholdsvis 25 km/t og 32 km/t.
- 27 Ved samme afgørelse fik Wolfgang Glatzel derimod afslag på udstedelse af et nyt kørekort til køretøjerne i kategorierne C1 og C1E, dvs. bl.a. tunge køretøjer. Landratsamt Schwandorf begrundede dette afslag med det forhold, at en øjenundersøgelse havde vist, at Wolfgang Glatzel led af en ensidig amblyopi, som indebærer et markant funktionelt tab af synsevnen på det ene øje. Mens Wolfgang Glatzels centrale synsstyrke på det venstre øje er på 1,0 og derfor består i fuldt omfang, og også synet med begge øjne har denne værdi, var han ved undersøgelsen kun i stand til at opfatte håndbevægelser med det højre øje. Wolfgang Glatzels synstyrke på det højre øje opfyldte dermed ikke kravene i tysk ret til at få udstedt et kørekort til køretøjer i de sidstnævnte kategorier.
- 28 Efter at have påklaget dette afslag uden at få medhold anlagde Wolfgang Glatzel sag ved Verwaltungsgericht Regensburg (forvaltningsdomstolen i Regensbourg). Da denne ret ikke gav Wolfgang Glatzel medhold, appellerede han dommen til den forelæggende ret, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof.
- 29 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har truffet bestemmelse om yderligere bevisoptagelse og har bl.a. indhentet en sagkyndig udtalelse fra en øjenlæge med henblik på at få fastslået Wolfgang Glatzels aktuelle synsevne og for at kunne få afklaret, 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 uafhængigt af hans vilje. Den forelæggende ret har desuden gennem en anden sagkyndig udtalelse søgt at få klarlagt, om der ud fra et videnskabeligt synspunkt er nogen grund til nægte anatomisk eller funktionelt enøjede personer at få udstedt et kørekort til køretøjer i kategori i C1 og C1E, selv når disse personer bevisligt er i stand til i tilstrækkeligt omfang at kompensere for eventuelle ændringer af deres synsevne. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ønsker ligeledes at få afklaret, hvilke krav der i givet fald skal være opfyldt, for at sådanne personers førelse af køretøjer i disse kategorier ikke indebærer nogen større fare for færdselssikkerheden, end når der er tale om personer uden ændret synsevne, der fører de samme køretøjer.
- 30 Under retsmødet for den forelæggende ret udtalte eksperterne sig om sandsynligheden for, at der vil kunne indtræffe et synstab på et øje, mens den berørte person fører et køretøj i kategori C1 og C1E, og om spørgsmålet om, hvorvidt et sådant synstab kan indtræffe så pludseligt, at føreren vil have brug for den resterende synsstyrke på 0,1 på det andet øje for sikkert at kunne bringe køretøjet til standsning ved vejsiden.
- 31 På baggrund af de således indhentede oplysninger er det Bayerischer Verwaltungsgerichtshofs opfattelse, at Wolfgang Glatzels påstand må tages til følge, dvs. at de administrative afgørelser og dommen afsagt af Verwaltungsgericht Regensburg skal ophæves, og at han skal have udstedt et



kørekort til køretøjerne i kategori C1 og C1E. Denne ret har nemlig konstateret, at der ikke er nogen grund til at forbyde personer, som har en synsstyrke på under 0,1 på et øje, at føre motorkøretøjer i disse kategorier, når der for det første er tale om personer med et binokulært syn, disse personers binokulære synsfelt for det andet opfylder kravene i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/12, og disse personer for det tredje har lært fuldt ud at kompensere for den rumlige opfattelse, som de ikke har.

- 32 Hvad angår det sidste punkt har den forelæggende ret præciseret, at en person uden rumlig opfattelse i løbet af højst seks måneder tilpasser sig dette problem, når det opstår i løbet af livet. En sådan tilpasning, som i øvrigt ikke afhænger af en bevist adfærd fra den pågældendes side, sker så meget desto mere, når en person allerede fra fødslen har en stærk nedsat synsevne på det ene øje, således om det er tilfældet for Wolfgang Glatzel. Det krav, der er fastsat i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, hvorefter førere i gruppe 2 skal have en synsstyrke på mindst 0,1, er derfor ikke støttet på overvejselsen om, at der skal kompenseres for de berørte personers nedsatte rumlige opfattelse, men på tanken om, at føreren af et motorkøretøj i disse kategorier skal være i stand til at reagere på et pludseligt synstab på det bedste af de to øjne under kørslen og bringe det nævnte køretøj til standsning ved vejsiden med det syn, han har tilbage.
- 33 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at kravet om en sådan resterende synsstyrke på det dårligste af de to øjne kun er objektivt begrundet for så vidt angår de personer, som ikke har et binokulært syn, eller hvis binokulære synsfelt ikke opfylder kravene i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126. En person som Wolfgang Glatzel, der har et normalt syn, og hvis synsproblemer navnlig påvirker hans centrale synsstyrke, er i det store hele i stand til at opfatte genstande, som dukker op i hans perifere synsfelt, på samme måde som en person med et normalt syn, og er således i stand til at bringe et motorkøretøj, som han fører, til standsning, også selv om han kun bruger sit resterende syn. Den forelæggende ret har tilføjet, at det er yderst sjældent, at førere af tunge køretøjer mister synet på et øje så pludseligt, at de udelukkende må bruge det resterende syn på det andet øje for at stoppe køretøjet.
- 34 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof er af den opfattelse, at det krav, der er fastsat i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, udgør et indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26, som vedrører henholdsvis princippet om lighed for loven, princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap og princippet om integration af mennesker med handicap.
- 35 Navnlig udgør udelukkelsen af personer som Wolfgang Glatzel fra at udøve erhverv, hvis udøvelse retligt eller i praksis er underlagt betingelsen om, at de har tilladelse til at føre køretøjer i kategori C1 og C1E, en forskelsbehandling af den berørte person på grund af handicap. Desuden medfører forskellene mellem de krav, der er opstillet i bilag III til direktiv 2006/126, vedrørende synet hos ansøgere om udstedelse eller fornyelse af kørekort, alt efter om de henhører under gruppe 1 eller 2, en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling. Under alle omstændigheder har den forelæggende ret anført, at kravet om en synsstyrke på mindst 0,1 ikke kan begrundes i visse tilfælde, og at en alternativ og mere forholdsmæssig løsning består i muligheden for at foretage en individuel undersøgelse af, om en person med ensidig amblyopi er egnet til at føre køretøjer i kategori C1 og C1E på samme måde som førere af køretøjer i gruppe 1 i direktiv III til direktiv 2006/126.
- 36 På denne baggrund har Bayerischer Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og at 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?«

## Om det præjudicielle spørgsmål

- 37 Med spørgsmålet har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at bedømme gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, som vedrører mindstekravene til synet hos førere af køretøjer i kategori C1 og C1E, dvs. navnlig tunge køretøjer, henset til chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 26, der omhandler henholdsvis princippet om lighed for loven, princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap og princippet om integration af mennesker med handicap.
- 38 Den forelæggende ret er navnlig af den opfattelse, at kravet om, at førere af motorkøretøjer i kategori C1 og C1E skal have en synsstyrke på mindst 0,1 på det dårligste af de to øjne, udgør en forskelsbehandling på grund af handicap af de personer, der ikke har en sådan synsstyrke, for så vidt som disse personer har et binokulært syn og et tilstrækkeligt binokulært synsfelt på begge øjne. Et sådant krav til synsstyrken er ligeledes uforeneligt med princippet om integration af mennesker med handicap og i strid med FN's handicapkonvention.
- 39 Den forelæggende ret har desuden konstateret, at førere i gruppe 1 – dvs. førere af lettere motorkøretøjer – i henhold til punkt 6 i bilag III til direktiv 2006/126 kan få udstedt et kørekort i »ganske særlige tilfælde«, selv om de ikke opfylder kravene om synsfelt eller synsstyrke. Førere i gruppe 2, herunder de førere, der anmoder om at få udstedt et kørekort til køretøjskategorierne C1 og C1E, som har en synsstyrke på under 0,1 på det dårligste øje, vil derimod ikke kunne få udstedt et kørekort. Disse føreres ret til lighed for loven er således blevet tilsidesat, da dette direktiv ikke foreskriver nogen mulighed for en individuel lægeundersøgelse, som gør det muligt at bevise, at færdselssikkerheden ikke i fare, selv om de berørte førere ikke opfylder kravene.
- 40 For at besvare spørgsmålet fra den forelæggende ret skal det først afgøres, om EU-lovgiver tilsidesatte retten til ikke-forskelsbehandling, som er forankret i chartrets artikel 21, stk. 1, da denne lovgiver vedtog den grænse for synsstyrken, der fremgår af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126. Endvidere skal FN's handicapkonventions eventuelle virkninger på denne bestemmelse undersøges. For det andet skal det vurderes, om chartrets artikel 26, der forankrer princippet om integration af mennesker med handicap, er til hinder for punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, hvis gyldighed er anfægtet. For det tredje skal det undersøges, om chartrets artikel 20, hvorefter alle mennesker er lige for loven, er til hinder for, at førere af visse tunge køretøjer ikke ved at gennemgå en individuel lægeundersøgelse har mulighed for at bevise, at de, selv om de ikke besidder visse af de i direktiv 2006/126 krævede fysiske egenskaber, er egnede til at føre sådanne køretøjer, når andre førere af visse andre typer køretøjer har en sådan mulighed.

### *Kravet om forbud mod forskelsbehandling af mennesker med handicap i chartrets artikel 21*

- 41 Det skal undersøges, om den i hovedsagen omhandlede EU-lovgivning, der opstiller kravene til synsstyrken for førere af motorkøretøjer i kategori C1 og C1E, er i strid med chartrets artikel 21, stk. 1, hvorefter »[e]nhver forskelsbehandling på grund af [...] handicap [...] er forbudt«.
- 42 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at chartrets artikel 52, stk. 1, bestemmer, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, 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.
- 43 Ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende princip i EU-retten, som er fastslået i chartrets artikel 20, og princippet om forbud mod forskelsbehandling i chartrets artikel 21, stk. 1, er et særligt udtryk herfor. Ifølge Domstolens faste praksis kræver dette grundlæggende princip i overensstemmelse

med kravene i chartrets artikel 52, stk. 1, af EU-lovgiver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen, C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis). En forskellig behandling er berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (domme Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47, og Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 77).

- 44 Hvad dernæst angår det særlige spørgsmål om forskelsbehandling på grund af handicap skal det konstateres, at begrebet »handicap« ikke er defineret i selve chartret.
- 45 Domstolen har i sin praksis vedrørende om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv allerede fastslået, at begrebet »handicap« i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, s. 16) i lyset af FN's handicapkonvention skal forstås således, at det omfatter en begrænsning bl.a. som følge af langvarige fysiske, mentale eller psykiske skader, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i erhvervsmæssig aktivitet på lige fod med andre arbejdstagere (domme HK Danmark, C-335/11 og C-337/11, EU:C:2013:222, præmis 37-39, Kommissionen mod Italien, C-312/11, EU:C:2013:446, præmis 56, og Z., C-363/12, EU:C:2014:159, præmis 76).
- 46 På baggrund heraf skal det fastslås, at for så vidt angår spørgsmålet om forskelsbehandling på grund af handicap kræver chartrets artikel 21, stk. 1, af EU-lovgiver, at denne navnlig ikke foretager en forskelsbehandling på grundlag af en begrænsning bl.a. som følge af langvarige fysiske, mentale eller psykiske skader, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i erhvervsmæssig aktivitet på lige fod med andre personer, medmindre en sådan forskelsbehandling er objektivt begrundet.
- 47 Hvad angår personer, der som Wolfgang Glatzel befinder sig i en langvarig sensorisk sygdomstilstand, og som har en synsstyrke på under 0,1 på det dårligste af de to øjne, skal det bemærkes, at sådanne personer ikke opfylder de lægelige krav i bilag III til direktiv 2006/126 og derfor ikke kan få udstedt et kørekort bl.a. til køretøjer i kategori C1 og C1E. Det skal imidlertid konstateres, at selv om synstyrken på Wolfgang Glatzels dårligste øje ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgåelsen er meget svag, har han ikke desto mindre et binokulært syn på 1,0, når han bruger begge øjne, dvs. et »fuldt« syn. Domstolen er i denne forbindelse ikke i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne afgøre, om en sådan sygdom udgør et »handicap« som omhandlet i chartrets artikel 21, stk. 1.
- 48 Med henblik på vurderingen af gyldigheden af direktiv 2006/126, henset til chartrets artikel 21, stk. 1, er det dog ikke nødvendigt at foretage en endelig vurdering af, om Wolfgang Glatzel i hovedsagen kan anses for at være handicappet eller ikke som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse. Selv hvis det antages, at tilstanden hos en person som Wolfgang Glatzel må anses for at være omfattet af begrebet »handicap« som omhandlet i chartret, kan den forskelsbehandling, som består i, at han ikke kan få udstedt et kørekort til køretøjer i kategori C1 og C1E med den begrundelse, at hans synstyrke er utilstrækkelig, nemlig være objektivt begrundet i tvingende hensyn til færdselssikkerheden.
- 49 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Domstolens allerede med hensyn til princippet om ligebehandling i forbindelse med grunde som alder eller køn har fastslået, at en ulige behandling, som er baseret på en egenskab, der har forbindelse med sådanne grunde, ikke udgør forskelsbehandling – dvs. en tilsidesættelse af chartrets artikel 21, stk. 1 – hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav, forudsat at målet for en sådan forskelsbehandling er legitimt, og at kravet står i rimeligt forhold til de forfulgte formål (jf. i denne

retning for så vidt angår forskelsbehandling på grund af alder domme Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3, præmis 35, og Prigge m.fl., C-447/09, EU:C:2011:573, præmis 66, samt i denne retning for så vidt angår forskelsbehandling på grund af køn domme Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, præmis 40, og Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, præmis 25).

- 50 Det skal ligeledes med hensyn til den foreliggende sag bemærkes, at en forskelsbehandling, som en person udsættes for, afhængigt af, om den pågældende har den nødvendige synsstyrke for at kunne føre et motorkøretøj, i princippet ikke er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap i chartrets artikel 21, stk. 1, for så vidt som et sådant krav rent faktisk tilgodeser et mål af almen interesse, er nødvendigt og ikke medfører en uforholdsmæssig stor byrde.
- 51 Det følger i denne forbindelse af Domstolens praksis, at en forbedring af færdselssikkerheden udgør et mål af almen interesse for Unionen (jf. i denne retning bl.a. domme van Schaik, C-55/93, EU:C:1994:363, præmis 19, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, præmis 59, Kommissionen mod Finland, C-54/05, EU:C:2007:168, præmis 40, Kommissionen mod Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 60, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, præmis 50, Kommissionen mod Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 48, Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, præmis 26, og Apelt, C-224/10, EU:C:2011:655, præmis 47). Idet bilag III til direktiv 2006/126 fastsætter en minimumsgrænse for synsstyrken på det dårligste øje for førere i direktivets gruppe 2, har dette direktiv nemlig til formål at forbedre færdselssikkerheden, og det forfølger dermed et mål af almen interesse.
- 52 Hvad angår domstolsprøvelsen af kravene i proportionalitetsprincippet i forhold til mindstekravene til den nødvendige synsstyrke til at kunne føre motorkøretøjer skal det bemærkes, at hvad angår vurderinger af komplekse, lægelige spørgsmål, såsom de i hovedsagen omhandlede, har EU-lovgiver et vidt skøn, og Domstolens kontrol skal begrænses til en undersøgelse af, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl eller med magtfordrejning, eller om EU-lovgiver klart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. i denne retning domme Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, præmis 47, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 28, og Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, præmis 60).
- 53 Når EU-lovgiver har en sådan beføjelse, er denne imidlertid forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier, som er objektive (jf. dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 53), og EU-lovgiver skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning domme Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 46, og Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl., C-236/09, EU:C:2011:100, præmis 17).
- 54 Hvad angår spørgsmålet om nødvendigheden af et mindstekrav til synsstyrken hos førere af motorkøretøjer skal det bemærkes, at det af hensyn til færdselssikkerheden er afgørende, at de personer, som får udstedt et kørekort, har de passende fysiske evner, navnlig for så vidt angår deres syn, eftersom manglende fysiske evner kan have vidtrækkende konsekvenser (jf. analogt for så vidt angår piloter dom Prigge m.fl., EU:C:2011:573, præmis 67). Det er åbenbart, at synet er en evne, der er grundlæggende for at kunne føre et motorkøretøj, og jo mere nedsat denne evne er, desto større vægt bør der derfor lægges på kravene til færdselssikkerheden.
- 55 Selv om forbuddet mod at udstede et kørekort til ansøgere, hvis syn ikke når en vis grænse, er nødvendigt, og utvivlsomt udgør et effektivt middel til at forbedre færdselssikkerheden ved at afskære disse personer fra at færdes i trafikken, må et sådant forbud dog ikke udgøre en uforholdsmæssig byrde.

- 56 I et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede kræver proportionalitetsprincippet således bl.a., at ligebehandlingsprincippet i videst muligt omfang skal søges tilgodeset samtidig med det hensyn til færdselssikkerheden, som bestemmer vilkårene for at kunne føre et motorkøretøj (jf. analogt domme Johnston, EU:C:1986:206, præmis 38, Sirdar, EU:C:1999:523, præmis 26, og Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2, præmis 23).
- 57 Det skal således undersøges, om punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, som fastsætter synstyrken til 0,1 for førere af motorkøretøjer i gruppe 2 som omhandlet i dette bilag, ikke er uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte mål.
- 58 Det skal bemærkes, at mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre et motorkøretøj, der er fastsat i bilag III til 2006/126, således som det fremgår af ottende betragtning til direktivet, er blevet fastslagt af hensyn til færdselssikkerheden, i overensstemmelse med artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF.
- 59 Kørekortudvalget, som blev oprettet i henhold til artikel 9 i direktiv 2006/126, har nedsat arbejdsgruppen »Eyesight«, som i maj 2005 offentliggjorde rapporten »New standards for the visual functions of drivers«. Selv om de strenge krav til synet tjener formålet om færdselssikkerheden bedst, må de ifølge denne rapport ikke være udarbejdet således, at de udelukker personer fra at føre motorkøretøjer uden gyldig grund, henset til, hvor vigtigt det økonomisk og socialt set er at kunne køre bil i dagens samfund.
- 60 I rapporten fastslog eksperterne i denne arbejdsgruppe – samtidig med at de medgav, at de manglede forskningsdata med henblik på at fastlægge mindstekravene til synstyrken – at hvad angår førerne i gruppe 2 i bilag III til direktiv 2006/126, dvs. bl.a. førerne af tunge køretøjer, var mindstekravet i direktivet om en synsstyrke på 0,5 på det dårligste øje ikke længere berettiget. Idet arbejdsgruppen »Eyesight« bemærkede, at argumentet om, at der kræves et binokulært syn, når der føres et motorkøretøj, kan opretholdes, og at der derfor ikke kan opstilles et krav til det monokulære syn hos førerne i gruppe 2, konkluderede den imidlertid, at det større ansvar for førerne i gruppe 2 taler for, at der for disse førere skal være et krav om, at de skal have et »reserveøje«, således at de er i stand til at bringe det køretøj, som de fører, til standsning ved vejsiden ved brug af det dårligste øje.
- 61 Efter disse forslag fra arbejdsgruppen »Eyesight« ændrede EU-lovgiver bilag III til 2006/126, således at mindstekravet til synsstyrken for så vidt angår det dårligste øje for førere i gruppe 2 som omhandlet i dette bilag bl.a. blev nedsat fra 0,5 til 0,1. I rapporten nævnte arbejdsgruppen »Eyesight« ligeledes specifikt virkningerne af amblyopi for førerne af motorkøretøjer.
- 62 Det fremgår under disse omstændigheder, at EU-lovgiver ændrede dette bilag med kendskab til sagen, og at EU-lovgiver tilstræbte at begrænse ethvert indgreb i rettighederne for personer med synsproblemer.
- 63 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at selv denne grænse på 0,1 i direktiv 2006/126 forekommer den forelæggende ret at være for høj.
- 64 Hvad angår fastsættelsen af dette mindstekrav til synsstyrken, der kræves i direktiv 2006/126, skal det bemærkes, at EU-lovgiver har en vid skønsmargen hvad angår komplekse, lægelige spørgsmål, såsom kravene til, hvilken synsstyrke der er nødvendig for at kunne føre motorkøretøjer. I en sådan situation kan Domstolen nemlig ikke sætte sin egen vurdering af de faktiske omstændigheder af videnskabelig og teknisk art i stedet for EU-lovgivers, som i henhold til traktaten varetager denne opgave (jf. i denne retning bl.a. dom Afton Chemical, EU:C:2010:419, præmis 28).
- 65 Arbejdsgruppen »Eyesight« påpeger desuden i sin rapport, at der ikke er foretaget tilstrækkelige videnskabelige undersøgelser af flere aspekter vedrørende synet hos førere af motorkøretøjer. I denne forbindelse skal der ligeledes henvises til Domstolens praksis, hvorefter EU-lovgiver, når der er

usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at skulle afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (jf. i denne retning domme Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, C-180/96, EU:C:1998:192, præmis 99, Kommissionen mod Danmark, C-192/01, EU:C:2003:492, præmis 49, og Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, præmis 73).

- 66 På grund af den snævre sammenhæng mellem færdselssikkerheden og beskyttelsen af trafikanternes sundhed kan EU-lovgiver, når denne lovgiver i henhold til artikel 8 i direktiv 2006/126 tilpasser mindstekravene til synstyrken til den videnskabelige og tekniske udvikling, i tilfælde af videnskabelig usikkerhed prioritere de betragtninger, der er forbundet med en forbedring af færdselssikkerheden. Den omstændighed, at lovgiver for ikke at slække på færdselssikkerheden har besluttet ikke at ophæve alle mindstekravene til synstyrken på det dårligste øje for førere i gruppe 2 i bilag III til det nævnte direktiv, bevirker ikke, at denne tilpasningsforanstaltning er uforholdsmæssig.
- 67 Endelig har den forelæggende ret anført, at den omstændighed, at Wolfgang Glatzel ikke fik det kørekort, han havde ansøgt om, kunne udgøre en forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2 i FN's handicapkonvention. Det fremgår nemlig af ordlyden af denne artikel, som har overskriften »Definitioner«, at diskrimination på grund af handicap omfatter alle former for diskrimination bl.a. nægtelse af tilpasninger i rimeligt omfang.
- 68 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Unionen har godkendt FN's handicapkonvention ved afgørelse 2010/48. Følgelig udgør bestemmelserne i denne konvention fra tidspunktet for dennes ikrafttrædelse en integrerende del af Unionens retsorden (jf. domme Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, præmis 5, og Z., EU:C:2014:159, præmis 73). Det fremgår endvidere af tillægget til bilag II til afgørelse 2010/48, at direktiv 2006/126 hvad angår personlig mobilitet er en af de EU-retsakter, der vedrører spørgsmål, som er omfattet af den nævnte konventionen.
- 69 Eftersom opfyldelsen og retsvirkningerne af bestemmelserne i FN's handicapkonvention ifølge Domstolens praksis er betinget af, at de kontraherende parter udsteder yderligere retsakter, udgør denne konventions bestemmelser imidlertid ikke efter deres indhold tilstrækkeligt ubetingede og præcise bestemmelser, der gør det muligt at kontrollere gyldigheden af en EU-retsakt på grundlag af konventionens bestemmelser (jf. i denne retning dom Z., EU:C:2014:159, præmis 89 og 90).
- 70 Det fremgår ikke desto mindre af Domstolens praksis, at det forhold, at de internationale aftaler, som Unionen har indgået, har forrang frem for den afledte EU-ret, medfører, at sidstnævnte så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52, HK Danmark, EU:C:2013:222, præmis 29, og Z., EU:C:2014:159, præmis 72).
- 71 Det skal imidlertid bemærkes, at punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 utvetydigt bestemmer, at førere af motorkøretøjer i kategori C1 og C1E skal have en synstyrke på mindst 0,1 på det dårligste øje. Under disse omstændigheder kan denne bestemmelse i afledt ret ikke fortolkes således, at den klare regel om dette mindstekrav kan fraviges.
- 72 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at EU-lovgiver ved fastsættelsen af den bestemmelse, hvis gyldighed anfægtes, foretog en afvejning af på den ene side kravene om færdselssikkerheden og på den anden side retten for personer med et synshandicap til ikke at blive forskelsbehandlet på en måde, som ikke kan antages at være uforholdsmæssig i forhold til de forfulgte formål.
- 73 Det følger af alt det ovenstående, at det må fastslås, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, henset til chartrets artikel 21, stk. 1.

*Integration af mennesker med handicap i henhold til chartrets artikel 26*

- 74 Det skal bemærkes, at som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 5 og 7, og af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007 C 303, s. 17) vedrørende chartrets artikel 26 og artikel 52, stk. 5, kan chartrets artikel 26 påberåbes over for en domstol i forbindelse med fortolkningen og kontrollen af lovligheden af de EU-retsakter, som gennemfører det i artiklen indeholdte princip, dvs. princippet om integration af mennesker med handicap.
- 75 Hvad angår gennemførelsen af dette princip ved direktiv 2006/126 fremgår det navnlig af ordlyden af 14. betragtning hertil, at »[d]er bør vedtages særlige bestemmelser med henblik på at lette fysisk handicappedes adgang til at føre et køretøj«. Direktivets artikel 5, stk. 2, hentyder endvidere til vilkårene for udstedelse af et kørekort til førere med et fysisk handicap, navnlig hvad angår tilladelse til at føre særligt indrettede køretøjer.
- 76 Eftersom direktiv 2006/126 udgør en lovgivningsmæssig retsakt vedtaget af Unionen, som gennemfører princippet i chartrets artikel 26, finder sidstnævnte bestemmelse anvendelse på hovedsagen.
- 77 Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, andet punktum, overholder EU-lovgiver principperne i chartret og fremmer anvendelsen heraf. Hvad angår princippet om integration af mennesker med handicap proklamerer chartrets artikel 26, at Unionen anerkender og respekterer retten for mennesker med handicap til at nyde godt af foranstaltninger, der skal sikre deres autonomi, deres sociale og erhvervsmæssige integration og deres deltagelse i samfundslivet.
- 78 Det følger heraf, at selv om chartrets artikel 26 kræver, at Unionen anerkender og respekterer retten for mennesker med handicap til at nyde godt af integrationsforanstaltninger, indebærer det i artiklen omhandlede princip derimod ikke, at EU-lovgiver er forpligtet til at vedtage den ene eller den anden særlige foranstaltning. For at denne artikel fuldt ud kan få virkning, skal den nemlig konkretiseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret. Denne artikel tillægger således ikke i sig selv private en subjektiv ret, der som sådan kan påberåbes (jf. i denne retning vedrørende chartrets artikel 27 dom *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 45 og 47).
- 79 På baggrund af alle de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at gennemgangen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, henset til chartrets artikel 26.

*Lighed for loven som omhandlet i chartrets artikel 20*

- 80 Den forelæggende ret har anført, at førere i gruppe 1 som omhandlet i bilag III til direktiv 2006/126, der ikke opfylder kravene om bl.a. synsstyrke, alligevel i »ganske særlige tilfælde« kan komme i betragtning til at få udstedt et kørekort, når føreren underkaster sig en individuel lægeundersøgelse vedrørende hans egnethed til at føre et motorkøretøj. Den omstændighed, at det samme ikke gør sig gældende for førere i gruppe 2 i samme bilag, kunne således anses for at være en forskelsbehandling, der er i strid med chartrets artikel 20.
- 81 Som anført i denne doms præmis 43, er formålet med denne artikel, som har overskriften »Lighed for loven«, bl.a. at sikre, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt.
- 82 Det skal således undersøges, om situationen for førere i gruppe 1 som omhandlet i bilag III til direktiv 2006/126 og situationen for førere i gruppe 2 som omhandlet i samme bilag er sammenlignelige.
- 83 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 62 i forslaget til afgørelse, har EU-lovgiver indført to kategorier af førere afhængigt af køretøjets størrelse, antallet af transporterede passagerer og det ansvar, der derfor følger med kørsel med disse køretøjer. De omhandlede køretøjers karakteristika,

såsom størrelsen, vægten eller styreegenskaberne, berettiger, at der opstilles forskellige betingelser for udstedelsen af et kørekort med henblik på kørslen heraf. Situationen for førere af sådanne køretøjer kan følgelig ikke sammenlignes.

- 84 I det omfang situationerne ikke kan sammenlignes, udgør en forskellig behandling af de omhandlede situationer ikke en tilsidesættelse af den ret til »lighed for loven« i henhold til chartrets artikel 20, som tilkommer førerne i en af disse to grupper af førere.
- 85 Eftersom situationen for førerne i gruppe 1 og 2 ikke kan sammenlignes, er chartrets artikel 20 ikke til hinder for punkt 6 i bilag III til direktiv 2006/126, for så vidt som førere i gruppe 1 ifølge dette punkt kan få udstedt et kørekort i »ganske særlige tilfælde«, også selv om deres synsstyrke ikke opfylder kravene i direktivet for førerne i denne gruppe, samtidig med at samme ret ikke tilkommer førerne i gruppe 2.
- 86 På baggrund af alle de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at gennemgangen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, henset til chartrets artikel 20, artikel 21, stk. 1, eller artikel 26.

### **Sagens omkostninger**

- 87 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

**Gennemgangen af spørgsmålet har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af 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, henset til artikel 20, artikel 21, stk. 1, eller artikel 26 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.**

Underskrifter