



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

YVES BOT

esitatud 18. juuli 2013¹

Kohtuasi C-356/12

Wolfgang Glatzel

versus

Freistaat Bayern

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Saksamaa))

Direktiiv 2006/126/EÜ — Mootorsõiduki juhtimiseks vajaliku füüsilise ja vaimse sobivuse miinimumnõuded — C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamise taotleja nägemisteravus peab olema halvemini nägeva silmaga vähemalt 0,1 — Igasuguse erandi tegemise võimaluse puudumine ka isikute puhul, kes näevad kahe silmaga korrektselt ja kellel on normaalne vaateväli — Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 20, 21 ja 26 — Võrdse kohtlemise põhimõte — Puude alusel diskrimineerimise keelu põhimõte — Direktiivi 2006/126/EÜ III lisa punkti 6.4 kehtivus

1. Käesoleva eelotsusetaotluse puhul tuleb Euroopa Kohtul kontrollida Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/126/EÜ juhilubade kohta², mida on muudetud komisjoni 25. augusti 2009. aasta direktiiviga 2009/113/EÜ³ (edaspidi „direktiiv 2006/126”), III lisa punkti 6.4 kehtivust seoses Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁴ artikliga 20, artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26.

2. Direktiivi 2006/126 III lisa punkti 6.4 alusel on nõutav, et C1- ja C1E-kategooria juhiloa taotlejate nägemisteravus (ka korrigeerivate läätsedega) peab olema vähemalt 0,8 paremini nägeva silmaga ja vähemalt 0,1 halvemini nägeva silmaga. Põhikohtuasja kaebajale keelduti aga nende kategooriate juhiluba väljastamast põhjendusel, et tal on ühepoolne amblüoopia⁵, mille tagajärjel (ka korrigeerivate läätsedega) on tema nägemisteravus halvemini nägeva silmaga alla 0,1.

3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Saksamaa) kahtleb, kas need füüsilised nõuded on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ja täpsemalt puude alusel diskrimineerimise keelu põhimõttega ning puuetega inimeste integreerimise põhimõttega.

4. Käesolevate kaalutlustega esitan ma põhjused, miks ma olen seisukohal, et isegi kui põhikohtuasja kaebaja olukord kuulub puudega inimese mõiste kohaldamisalasse, siis on direktiivi 2006/126 III lisa punkt 6.4 siiski kooskõlas harta artikliga 20, artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT L 403, lk 18; ELT eriväljaanne 13/34, lk 335; ja parandus ELT 2009, L 19, lk 67.

3 — ELT L 223, lk 31.

4 — Edaspidi „harta”.

5 — Ühepoolne amblüoopia on ühe silma oluline funktsionaalne nägemishäire, mis mõjutab peamiselt tsentraalset nägemist, samas kui perifeerne nägemine jääb peaaegu alati normaalseks.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Direktiivis 2006/126 on eelkõige määratletud erinevad juhiloa kategooriad. Direktiivi artikli 4 lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„[...]

d) C1-kategooria:

muud kui D1- või D-kategooria veokid, mille lubatud täismass on üle 3500 kg, kuid mitte üle 7500 kg, ning mis on kavandatud ja valmistatud vedama lisaks juhile veel kuni kaheksat sõitjat; selle kategooria veokeid võib ühendada haagisega, mille lubatud täismass ei ületa 750 kg;

e) C1E-kategooria:

- ilma et see piiraks asjaomaste sõidukite tüübikinnituse eeskirjade kohaldamist, on autorongide korral, mis koosnevad C1-kategooria vedukist ning selle haagisest või poolhaagisest, mille lubatud täismass ületab 750 kg, tingimusel et veduki ja haagise või poolhaagise lubatud täismass kokku ei ületa 12 000 kg;
- ilma et see piiraks asjaomaste sõidukite tüübikinnituse eeskirjade kohaldamist, on autorongide korral, mis koosnevad B-kategooria vedukist ning selle haagisest või poolhaagisest, mille lubatud täismass ületab 3500 kg, tingimusel et veduki ja haagise või poolhaagise lubatud täismass kokku ei ületa 12 000 kg;
- vanuse alampiir C1- ja C1E-kategooria puhul [on] 18 aastat, ilma et see piiraks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2003. aasta direktiivis 2003/59/EÜ (sõitjate- või kaubaveol kasutatavate teatavate maanteeõidukite juhtide alus- ja jätkuõppe kohta) [määruse (EMÜ) nr 3820/85 ja nõukogu direktiivi 91/439/EMÜ muutmise ja nõukogu direktiivi 76/914/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta] [6] esitatud selliste sõidukite juhtimist käsitlevate sätete kohaldamist;

[...]”

6. Direktiivi 2006/126 eesmärk on ka liiklusohutust silmas pidades näha ette juhilubade väljastamise või uuendamise miinimumnõuded, mis on vastavalt juhiloa kategooriatele erinevad.

7. Selle direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis a on ette nähtud, et juhiluba väljastatakse ainult neile taotlejatele, kes on sooritanud oskuste ja käitumise eksami ja teooriaeksami ning kelle tervislik seisund vastab nimetatud direktiivi II ja III lisa sätete kohastele nõuetele. Direktiivi 2006/126 artikli 7 lõike 3 punktis a on märgitud, et juhiloa uuendamisel halduskehtivuse lõppemise tõttu peavad C-, CE-, C1-, C1E-, D-, DE-, D1- ja D1E-kategooria sõiduki juhilubade puhul olema selle direktiivi III lisa ettenähtud juhtimiseks vajaliku füüsilise ja vaimse sobivuse miinimumnõuded jätkuvalt täidetud.

8. Direktiivi 2006/126 III lisa on käsitletud mootorsõiduki juhtimiseks vajaliku füüsilise ja vaimse sobivuse miinimumnõudeid. Selles on määratletud juhiloa väljastamise tingimused. Sel eesmärgil on juhiloa kategooriad jagatud kahte rühma ning tingimused, millele juhiloa taotleja peab vastama, sõltuvad sellest, millise rühma juhiluba ta taotleb.

9. 1. rühma kuuluvad A-, A1-, A2-, AM-, B-, B1- ja BE-kategooria sõidukite juhid. 2. rühma kuuluvad C-, CE-, C1-, C1E-, D-, DE-, D1- ja D1E-kategooria sõidukite juhid.

10. Seoses nägemist puudutava arstliku läbivaatusega on direktiivi 2006/126 III lisas ette nähtud järgnev:

„6. Kõik juhiloa taotlejad läbivad asjakohase kontrolli, millega tehakse kindlaks, kas neil on mootorsõidukite juhtimiseks vajalik küllaldane nägemisteravus. Kui on põhjust kahelda, et juhiloa taotleja nägemine ei ole küllaldane, vaadatakse ta läbi pädevas meditsiinasutuses. Sellel läbivaatusel pööratakse eelkõige tähelepanu järgmisele: nägemisteravus, vaateväli, nägemine hämaras, pimestamisega kohanemine ja kontrastitundlikkus, diploopia ja muud nägemisfunktsioonid, mis võivad turvalist sõidukijuhtimist mõjutada.

1. rühma sõidukijuhtidele võib erandjuhtudel kaaluda juhiloa andmist, kui vaatevälja ja nägemisteravuse nõuded ei ole täidetud; sellistel juhtudel peaks juht läbima kontrolli pädevas meditsiinasutuses tõestamaks, et tal ei esine muude nägemisfunktsioonide (sh pimestamisega kohanemise ja kontrastitundlikkuse ning hämaras nägemise) kahjustusi. Juht või juhiloa taotleja peaks edukalt läbima ka pädeva asutuse korraldatava praktilise eksami.

1. rühm:

6.1. Juhiloa või selle uuendamise taotlejate binokulaarne nägemisteravus (vajaduse korral korrigeerivate läätsedega) peab olema vähemalt 0,5, kasutades mõlemat silma korraga.

Lisaks peaks horisontaalvaateväli olema vähemalt 120°, vaatevälja laiendus peaks olema vähemalt 50° paremale ja vasakule ning 20° üles ja alla. Keskse 20° raadiuses ei tohiks esineda ühtki defekti.

Kui diagnoositakse progresseeruv silmahaigus, võib juhiloa väljastada või seda uuendada, kui juhiloa taotleja on pädeva meditsiinasutuse korrapärase kontrolli all.

6.2. Ühest silmast täielikult nägemise kaotanud või ainult üht silma kasutavate (nt diploopia korral) juhiloa või selle uuendamise taotlejate nägemisteravus peab vajaduse korral korrigeerivaid läätsi kasutades olema vähemalt 0,5. Pädev meditsiinasutus peab kinnitama, et selline monokulaarne nägemine on kestnud küllalt kaua, mistõttu asjaomane isik on sellega kohanenud, ja ühe silma vaateväli vastab [punktis] 6.1 sätestatud nõuetele.

6.3. Hiljutisele diploopia väljakujunemisele või ühest silmast nägemise kaotusele peaks järgnema asjakohane kohanemisperiood (nt kuus kuud), mille vältel sõiduki juhtimine on keelatud. Pärast seda ajavahemikku on juhtimine lubatud ainult nägemis- ja sõidukijuhtimiseksperptide pooldava arvamuse korral.

2. rühm:

6.4. Juhiloa või selle uuendamise taotlejate nägemisteravus (vajaduse korral korrigeerivate läätsedega) peab olema vähemalt 0,8 paremini nägeva silmaga ja vähemalt 0,1 halvemini nägeva silmaga. Kui väärtuste 0,8 ja 0,1 saavutamiseks kasutatakse korrigeerivaid läätsi, tuleb minimaalne nägemisteravus (0,8 ja 0,1) saavutada kas prillide abil, mille optiline tugevus ei ületa pluss või miinus kaheksat dioptriat, või kontaktläätsede abil. Kõnealune isik peab nägemisteravuse korrigeerimist hästi taluma.

Lisaks peaks mõlema silma horisontaalvaateväli olema vähemalt 160°, vaatevälja laiendus peaks olema vähemalt 70° vasakule ja paremale ning 30° üles ja alla. Keskse 30° raadiuses ei tohiks esineda ühtki defekti.

Juhiluba ei väljastata ega uuendata juhiloa taotlejatele või sõidukijuhtidele, kellel on diagnoositud kahjustatud kontrastitundlikkus või diploopia.

Nägemise olulisele kaotusele ühest silmast peaks järgnema asjakohane kohanemisperiood (nt kuus kuud), mille vältel isikul on sõiduki juhtimine keelatud. Pärast seda ajavahemikku on juhtimine lubatud ainult nägemis- ja sõidukijuhtimiseksperptide pooldava arvamuse korral.”

B. Saksamaa õigus

11. 5. märtsi 2003. aasta liiklusseaduse (Straßenverkehrsgesetz)⁷, mida on viimast korda muudetud 22. detsembri 2011. aasta seaduse⁸ § 2 lõikega 118, § 2 lõike 2 esimeses lauses on ette nähtud, et asjaomase kategooria juhiluba väljastatakse eelkõige, kui taotleja on sobiv mootorsõidukit juhtima.

12. Selle sama seaduse § 2 lõike 4 esimese lause kohaselt on sobiv mootorsõidukit juhtima isik, kes vastab selleks vajalikele füüsilistele ja vaimsetele nõuetele ning keda ei ole liiklusseaduse sätete tõsise või korduva rikkumise eest väär- või süüteo korras karistatud.

13. Üksikasjalikud nõuded, millele mootorsõiduki juhtimiseks sobiv isik peab vastama, on kindlaks määratud 13. detsembri 2010. aasta määrusega isikute liiklusesse lubamise kohta (juhiloa määrus) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung))⁹, selle 26. juuni 2012. aasta määrusest¹⁰ tulenevas redaktsioonis. FeV § 12 lõikes 1 on ette nähtud, et mootorsõiduki juhtimiseks peab juhiloa taotleja nägemine vastama FeV-i lisa 6 osutatud nõuetele.

14. Selle lisa 6 punktis 2.2.1 on sellega seoses ette nähtud, et igasugune nägemisvaegus tuleb, niivõrd kui see on võimalik ja hästi talutav, korrigeerida vastavalt järgmistele nägemisteravuse miinimumnõuetele, st: nägemisteravus paremini nägeva silmaga või binokulaarne nägemisteravus 0,8; nägemisteravus halvemini nägeva silmaga 0,5. Teatud juhtudel võib juhtimis- ja sõiduki kasutamise kogemust arvesse võttes nägemisteravus halvemini nägeva silmaga olla C-, CE-, C1 ja C1E-kategooriate puhul väiksem kui 0,5, kuid mitte väiksem kui 0,1. Sellisel juhul tuleb läbida silmaarsti kontroll.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Saksamaa õigusnormidega võeti nägemisteravuse osa üle direktiivi 2006/126 nõuded, kehtestades samas rangemad tingimused halvemini nägeva silma nägemisteravuse kohta vastavalt selle direktiivi III lisa punktile 5, mis piirduvad halvemini nägeva silma minimaalse nägemisteravuse osas üksnes teatud juhtudega ning mille suhtes kohaldatakse piiravaid sisulisi ja menetlusnõudeid.

16. FeV lisa 6 punkti 2.3 kohaselt peab uuele nägemise kaotusele järgnema asjakohase kestusega kohanemisperiood, mille vältel mootorsõiduki juhtimine keelatud. Sellise perioodi lõppedes on selliste sõidukite juhtimine lubatud üksnes pärast seda, kui huvitatud isik on läbinud nägemiskontrolli ja tal on lubatud seda teha.

17. Lõpuks on FeV § 74 lõike 1 punktis 1 ette nähtud, et teatud erijuhtudel või üldiselt teatud konkreetsete taotlejate puhul on liidumaa kõrgematel pädevatel asutustel või viimaste poolt määratud või liidumaa õigusaktide alusel pädevatel asutustel õigus kehtestada erandeid, välja arvatud juhul, kui nende erandite mõju ei piirne üksnes liidumaa territooriumiga ja nõuab ühtse otsuse tegemist.

7 — *Bundesgesetzblatt* (edaspidi „*BGBL*”) 2003 I, lk 310.

8 — *BGBL* 2011 I, lk 3044.

9 — *BGBL* 1998 I, lk 2214.

10 — *BGBL* 2012 I, lk 1394, edaspidi „*FeV*”.

Vastavalt selle sätte punktile 2 on õigus kõigist FeV sätetest erandeid kehtestada ka liidumaa transpordi, ehituse ja linnaarengu ministril, kui liidumaa asutustel puudub nimetatud sätte punkti 1 alusel selleks pädevus. Ministeerium kehtestab üldisi erandeid määrusega, sõltumata Bundesrat'i nõusolekust ja pärast liidumaade kõrgemate pädevate asutustega konsulteerimist.

II. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimus

18. 28. aprilli 2010. aasta otsusega võeti W. Glatzel'ilt juhiluba ära mootorsõiduki joobeseisundis juhtimise tõttu.

19. Landratsamt Schwandorf rahuldab 2. novembri 2010. aasta otsusega W. Glatzel taotluse väljastada talle juhiluba 1. rühma liigitatud sõidukikategooriate osas, nagu need on määratletud direktiivi 2006/126 III lisas, st A-, A1- ja BE-kategooria, ning riigisiseste kategooriate M, L ja S osas, mis annavad õiguse juhtida abimootoriga jalgratast, kergeid mootorrataid ja väikemootorsõidukeid, mille maksimaalne valmistajakiirus ei ole suurem kui 45 km/h ning roomik- või põllumajanduslikke traktoreid, mille maksimaalne valmistajakiirus ei ole vastavalt suurem kui 25 km/h ja 32 km/h.

20. Sama otsusega keelduti aga W. Glatzelile väljastamast uut juhiluba sõidukikategooriate osas C1 ja C1E põhjendusel, et nägemise kontrolli käigus tuvastati kaebuse esitajal ühepoolne amblüopia. Kuigi tema vasaku silma tsentraalne nägemisteravus oli 1,0 – mis tähendab, et see on täielik – ja samal tasemel oli ka binokulaarne nägemisteravus, siis nägi W. Glatzel ainult oma paremat silma kasutades üksnes käe liikumist. Seetõttu ei vasta ta Saksamaa õiguses ette nähtud C1- ja C1E-kategooriate juhiloa väljastamise nõuetele.

21. W. Glatzel esitas selle otsuse peale tulemusetult vaide. Seejärel esitas ta Verwaltungsgericht Regensburg'ile kaebuse, milles palus tühistada ühes osas 2. novembri 2010. aasta otsus ja väljastada talle C1- ja C1E-kategooriate juhiluba. See kaebus jäeti 20. juuni 2011. aasta kohtuotsusega rahuldamata põhjendusel, et W. Glatzeli minimaalne nägemisteravus ei küündinud Saksamaa õigusnormide kohaselt nõutava tasemeni 0,5.

22. W. Glatzel esitas selle kohtuotsuse peale Bayerischer Verwaltungsgerichtshof'ile apellatsioonkaebuse. Viimati nimetatud kohus palus esitada oftalmoloogilise ekspertiisiaruande, et tuvastada W. Glatzeli praegune nägemisvõime ja teha kindlaks, kas ja millises ulatuses on võimalik olemasolevat puuet kompenseerida – käesoleval juhul, mis puudutab ruumilist nägemist – ning kas nimetatud kompenseerimine toimub tahtmatult. Lisaks uuris eelotsusetaotluse esitanud kohus ühe teise ekspertiisiaruande põhjal, kas teaduslikust vaatepunktist lähtudes esinevad õigustatud põhjendused C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamisest keeldumiseks isikutele, kellel on anatoomilistel või funktsionaalsetel põhjustel monokulaarne nägemine, isegi kui on tõendatud, et isikute kahjustatud nägemist on võimalik piisavalt kompenseerida. Samuti soovis Bayerischer Verwaltungsgerichtshof teada, millistele nõuetele peavad vajaduse korral sellised isikud vastama, et nad võiksid selle kategooria sõidukeid juhtida ilma, et nad põhjustaksid võrreldes isikutega, kelle nägemine ei ole kuidagi kahjustatud, liiklusohutusele täiendavat ohtu.

23. Nende aruannete ja eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud kohtuistungil järgselt leidis see kohus, et W. Glatzeli kaebus tuleb rahuldada, st tühistada nii haldusotsused kui Verwaltungsgericht Regensburgi kohtuotsus ning väljastada talle C1- ja C1E-kategooria juhiluba. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et Saksa õigusnorm, mis keelab sellist juhiluba väljastamast, ei ole kehtiv, kuna see on vastuolus puude alusel diskrimineerimise keelu põhimõttega. Kuna see õigusnorm võeti aga Saksa õiguskorda üle vastavalt direktiivi 2006/126 III lisa punktile 6.4, siis tõusetub kõigepealt küsimus selle punkti kehtivuse osas.

24. Neil asjaoludel otsustas Bayerischer Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [...] direktiivi 2006/126[...] III lisa punkt 6.4 on kooskõlas [harta] artikliga 20, artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26 osas, milles viidatud õigusnorm erandi tegemise võimalust ette nägemata sätestab, et C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamist või uuendamist taotlevate isikute halvemini nägeva silma minimaalne nägemisteravus peab olema 0,1 ka siis, kui asjaomaste isikute binokulaarne nägemine ning vaateväli mõlemat silma kasutades on normaalne?”

III. Õiguslik analüüs

25. Käesoleva eelotsusetaotlusega palutakse Euroopa Kohtul hinnata direktiivi 2006/126 III lisa punkti 6.4 kooskõla harta artikliga 20, artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26. Täpsemalt palutakse tal tuvastada, kas C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamiseks taotlejalt nõutav minimaalne nägemisteravuse künnis on nendest õigusnormidest lähtuvalt kehtiv.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib nimelt teada, kas 2. rühma alla kuuluva taotleja suhtes niisuguse künnise kehtestamine, nagu on määratletud selles direktiivis, ei ole vastuolus puude alusel diskrimineerimise keelu põhimõttega ning üldisemalt võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna nimetatud direktiiv käsitleb 2. rühma alla kuuluvaid taotlejaid võrreldes 1. rühma alla kuuluvate taotlejatega erinevalt.

27. Analüüsin direktiivi 2006/126 III lisa punkti 6.4 kehtivust esmalt seoses harta artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26 ning seejärel teiseks seoses harta artikliga 20.

A. Direktiivi 2006/126 III lisa punkti 6.4 kehtivus seoses harta artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26

28. Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimuse analüüsi puhul on vajalik, et ma keskenduksin kõigepealt harta artikli 21 lõike 1 ja artikli 26 kohaldatavusele põhikohtuasja asjaolude suhtes. Nimelt, kui selline olukord, nagu halva nägemisega W. Glatzeli puhul, ei kuulu mõiste „puue” kohaldamisalasse, siis ei saa direktiivi 2006/126 III lisa punkti 6.4 ka nendest õigusnormidest lähtuvalt analüüsida.

1. Mõiste „puue”

29. Puude mõistet ei ole hartas määratletud ning seda ei ole ka tehtud aluslepingutes ega teiseses õiguses. Euroopa Kohtul oli võimalus see mõiste määratleda puude alusel diskrimineerimise keelu põhimõtte kohaldamise raames seoses tööhõivega ja täpsemalt nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel¹¹, kohaldamise raames. Täpsustades määratlus, mille ta andis 11. juuli 2006. aasta kohtuotsuses Chacón Navas¹², on Euroopa Kohus hiljuti 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsuses HK Danmark¹³ leidnud, et mõistest „puue” tuleb aru saada nii, et see hõlmab füüsilisest, vaimsest või psüühilisest kahjustusest tingitud piirangut, mis võib koostoimes erinevate takistustega tõkestada asjaomase isiku täielikku ja tõhusat osalemist tööelus teiste töötajatega võrdsetel alustel¹⁴.

30. Olen arvamusel, et tuvastamisel, kas W. Glatzeli olukord kuulub selle mõiste alla, ei tohiks Euroopa Kohtu poolt nendes kohtuotsustes antud määratlust üle parda heita.

11 — ELT L 303, lk 16.

12 — 11. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-13/05: Chacón Navas (EKL 2006, lk I-6467, punkt 43).

13 — 11. aprilli 2013. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-335/11 ja C-337/11: HK Danmark.

14 — Punkt 38.

31. Kõigepealt ei saa jätta tähelepanuta tõika, et enamikel juhtudel on C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamise taotluse eesmärk võimaldada asjaomasel isikul tegutseda raskeveoki juhina. Selle kategooria juhiloa olemasolu on sellel kutsealal tegutsemise eeldus. Selles tähenduses kujutab see endast kahtlemata kutsealale pääsemise tingimust direktiivi 2000/78 artikli 3 lõike 1 punkti a mõttes. Lisaks kehtib see ka ülejäänud 2. rühma alla kuuluvate juhiloa kategooriate osas, mis hõlmavad luba, mis annab õiguse juhtida veokeid, mis on mõeldud vedama rohkem kui kaheksat sõitjat, nagu avalikus teenistuses olevad linnaliini- ja kaugsõidubussid (koos või ilma haagiseta).

32. Seega näib mulle, et Euroopa Kohus peab võimaliku diskrimineerimise raames seoses kutsealale pääsemise tingimusega tegema kindlaks, kas W. Glatzeli olukord kuulub mõiste „puue” kohaldamisalasse või mitte. See nähtub minu arvates ka eelotsusetaotlusest, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab sõnaselgelt puuetega inimeste kutsealasele integratsioonile ja raskeveoki juhi kutsealale pääsemisele¹⁵.

33. Pealegi on oluline, et seda mõistet – mis on liidu õiguse mõiste – tõlgendatakse liidu õiguskorras ühtselt, seda enam, et direktiiv 2000/78 võeti vastu EÜ artikli 13 alusel, millele harta artikli 21 lõige 1 otse toetub¹⁶.

34. Käesoleval juhul olen ma seisukohal, et W. Glatzeli olukord kuulub tõepoolest mõiste „puue” kohaldamisalasse.

35. Minu arust nähtub nii Euroopa Kohtu kui Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni poolt antud määratlusest¹⁷, et puuet ei tule hinnata kõnealuse hälbe raskusest lähtuvalt, vaid see tuleb määrata kindlaks vastavalt sellele, millised tagajärjed see puue teatud keskkonda sattunud isikule sotsiaalses kontekstis kaasa toob. Niisiis tuleb mul oma tähelepanu koondada sellele tagajärjele ja mitte puudele endale. Kui hälbe – või kui Euroopa Kohtu poolt kasutatud mõiste üle võtta, siis kahjustuse – ja konkreetse keskkonna kokkupuute tulemusel on asjaomase isiku tegevus piiratud sellisel viisil, et ta ei saa täielikult ja tõhusalt tööelus teiste töötajatega võrdsel alusel osaleda, siis on tegemist puudega.

36. Järelikult ei kujuta füüsiline, vaimne või psüühiline hälve või kahjustus endast tingimata puuet. Kõik sõltub keskkonnast, milles asjaomane isik tegutseb, ning takistustest, millega ta oma hälbe tõttu selles keskkonnas kokku puutub¹⁸.

37. W. Glatzeli olukorraga silmitsi seismine viib mind järeldusele, et tema hälve kuulub mõiste „puue” alla.

38. Nimelt on W. Glatzelil ühepoolne amblüopia, mis mõjutab tema parema silma nägemist. Pärast korrigeerimist on tema parema silma nägemine alla 0,1 ja ta tajub sellega üksnes käe liikumist. Amblüopia ei takista tingimata igapäevaelu. Isikud – nagu W. Glatzel –, kes sellise hälbega sünnivad, õpivad kahjustatud silma nägemist teise silma abil kompenseerima ning võivad ühiskonnas peaaegu normaalselt toime tulla.

15 — Vt eelotsusetaotluse punktid 37 ja 38.

16 — Vt selgitused põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17).

17 — Vt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioon, mis on Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 26. novembri 2009. aasta otsusega 2010/48 (ELT 2010, L 23, lk 35) ning mille põhjenduses e on puue määratletud kui „vaegustega isikute ning suhtumuslike ja keskkondlike takistuste vastasmõju tagajärg, mis takistab nende isikute täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsel alusel”.

18 — Seda tõendab selgelt tõik, et kuigi admiral Nelson jäi 1794. aastal Calvi linna piiramisel ühest silmast ilma, ei takistanud see tal jätkata oma meeste juhtimist ja 1805. aastal Trafalgar lahingut võitmast. Kuigi objektiivselt oli tal nägemishälve, ei kujutanud see endast nendel asjaoludel puuet.

39. Siiski jääb jõusse asjaolu, et amblüopia tõttu ei saa isik sellises olukorras, nagu W. Glatzel, pääseda raskeveoki juhi kutsealale, kuna ta ei vasta C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamise tingimustele. Niisugune hälve kujutab siin endast tõepoolest puuet Euroopa Kohtu praktika tähenduses, kuna selle hälbe ja konkreetse keskkonna vastasmõju takistab täielikku ja tõhusat osalemist kutsealases tegevuses, mis on lõppude lõpuks täiesti tavaline töö.

40. Järelikult kuulub põhikohtuasjas kõne all olev olukord puude mõiste alla, kuuludes seega harta artikli 21 lõike 1 ja artikli 26 kohaldamisalasse. Nüüd tuleb kontrollida, kas liidu seadusandja poolt C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamiseks kehtestatud minimaalne nägemisteravuse künnis on käsitletav diskrimineerimisena ning kas see on vastuolus puuetega inimeste integreerimise põhimõttega.

2. Harta artikli 21 lõike 1 ja artikli 26 rikkumine

41. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Kohus tema poolt teostatava õiguspärasuse kontrolli raames alati tunnistanud liidu seadusandja laia kaalutusõigust nende meetmete laadi ja ulatuse osas, mis tuleb võtta Euroopa Liidu tegevusvaldkondades. Kuna liidu ametiasutustel on nende võetavate meetmete olemuse ja ulatuse kindlaksmääramisel lai kaalutusõigus, eeskätt äärmiselt keeruliste teaduslike ja tehniliste faktiliste asjaolude hindamisel, peab liidu kohtu kontroll piirduma hinnanguga sellele, kas esinevad ilmsed kaalutusvead või võimu kuritarvitamine või kas ametivõimud on oma kaalutusõigust ilmselgelt ületanud. Sellises kontekstis ei saa Euroopa Kohus asendada oma hinnanguga teaduslikele ja tehnilistele asjaoludele hinnangut, mille on andnud seadusandja, kellele on asutamislepinguga see ülesanne antud¹⁹.

42. Kuid isegi sellisel juhul on liidu seadusandjal kohustus põhiõigusi järgida ning proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib nende õiguste suhtes piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi vastavalt harta artikli 52 lõikele 1.

43. Leian, et põhikohtuasja puhul on tegemist just sellise olukorraga.

44. Direktiiviga 2006/126 kehtestatud eeskirjad on mõeldud eelkõige liiklusohutuse parandamiseks²⁰. Täpsemalt kehtestas liidu seadusandja liiklusohutust arvesse võttes juhilubade väljastamise miinimumnõuded²¹, kusjuures need tingimused on loetletud muu hulgas selle direktiivi III lisa punktis 6.4.

45. Liiklusohutuse parandamine on kahtlemata üldist huvi pakkuv eesmärk²². Seetõttu avaldas Euroopa Komisjon 2010. aastal kolmanda liiklusohutuse tegevusprogrammi järgselt teatise, et rõhutada vajadust tugevdada liiklusohutuse parandamiseks ette nähtud meetmeid²³. Nimelt sureb viimaste statistiliste andmete kohaselt teedel iga päev ikka veel 75 inimest ning iga Euroopa teedel surma saanud isiku kohta on kümme selliste tõsiste vigastustega ohvrit, nagu ajukahjustused või selgroovigastused²⁴.

19 — Vt eelkõige 15. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-425/08: *Enviro Tech (Europe)* (EKL 2009, lk I-10035, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 — Vt selle direktiivi põhjendus 2.

21 — Vt nimetatud direktiivi põhjendus 8.

22 — Vt 22. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-438/08: *komisjon vs. Portugal* (EKL 2009, lk I-10219, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt selle kohta 19. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-184/10: *Grasser* (EKL 2011, lk I-4057, punkt 26), ja 13. oktoobri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-224/10: *Apelt* (EKL 2011, lk I-9601, punkt 47).

23 — Vt komisjoni 20. juuli 2010. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa kui liiklusohutusala: poliitikaunised liiklusohutuse valdkonnas aastateks 2011–2020” (COM(2010) 389 final).

24 — Vt komisjoni 19. märtsi 2013. aasta pressiteadet, mis on kättesaadav järgmisel internetilehel: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_fr.htm?locale=FR.

46. Lisaks on vaieldamatu, et juhtimine üldiselt ja eelkõige sellise kabariidiga sõidukite, nagu raskeveokid, juhtimine nõuab head nägemisvõimet, mis eeldab ise-enesest head nägemisteravust ja kahjustamata vaatevälja.

47. Nägemisteravus on nimelt võime eristada pikalt distantsilt, mis üldjuhul on 3–6 meetrit, väikseid üksikasju. Seda peetakse nägemise juures kõige olulisemaks omaduseks²⁵. Vaateväli on aga ruumi tajumine ühe liikumatu silmaga. Kahjustamata vaateväli võimaldab silmanurgast märgata eemal asuvaid esemeid, valgust, värve või liikumist.

48. Seega on sellisel kutsealal tegutsemiseks nagu raskeveoki juht, kes veedab enamiku oma tööajast teedevõrgustikus, kõige olulisem omada head nägemisvõimet. Hea nägemisvõime võib seega osutada eriti vajalikuks aeg-ajalt esinevates halbades ilmastikutingimustes, nagu saju korral, öösel või ka tiheda udu esinemisel. Hea nägemisvõime on esmatähtis, kuna see tagab juhile ette tulevate ootamatuste esinemisel parimad võimalikud refleksid.

49. Niisiis jääb nägemine sõidukite juhtimisel kõige olulisemaks võimeks²⁶ ning näib, et seos hea nägemise ja liiklusohutuse vahel on ilmne.

50. Nendest kaalutlusest lähtudes otsustas liidu seadusandja määrata kindlaks minimaalsed nägemisteravuse künnised, millest allapoole jäädes ei või C1- ja C1E-kategooria juhiluba väljastada. Kõigepealt kehtestas komisjon need minimaalsed künnised, millele juhiloa taotlejad peavad vastama, direktiivi 91/439/EMÜ²⁷ raames. Seejärel, kuna direktiivi 2006/126 artikkel 8 võimaldab teaduse ja tehnika arengut silmas pidades selle direktiivi III lisa kohandada, siis kutsus liidu seadusandja analüüsima, kas nimetatud künniste muutmine on vajalik, kokku ekspertide kogu – töörühm „Nägemine”.

51. See töörühm oli täiesti teadlik sellest, milline integreeriv roll võib juhiloal olla ning seetõttu osutas ta juba oma aruande alguses, et sel põhjusel ei tohiks minimaalsed sobivusnõuded olla nii ranged, et teatud juhtide puhul välistatakse juhtimine ilma mõjuva põhjuseta²⁸. Seega oli vajalik leida sobiv tasakaal liiklusohutuse parandamise eesmärgi ja isikute liikuvuse vahel.

52. Pärast nimetatud töörühma esitatud arvamust võttis liidu seadusandja algsel kujul vastu direktiivi 2009/113, millega muudeti direktiivi 2006/126 ja täpsemalt selle III lisa. Eelkõige otsustati muuta nägemisteravuse minimaalseid künniseid, mis on nõutavad 2. rühma kuuluvate juhilubade väljastamiseks. Sellisteks künnisteks kehtestati (korrigeerivate läätsedega) vähemalt 0,8 paremini nägeva silmaga ja vähemalt 0,1 halvemini nägeva silmaga, samas kui algselt oli see 0,5.

53. Nägemisvõime ja liiklusohutuse vahelist otsest seost silmas pidades ei ole kahtlust, et selliste künniste kehtestamine on vajalik liiklusohutuse parandamisele kaasa aitamiseks. Mis puudutab täpsemalt sellise isiku, nagu W. Glatzeli olukorda, kellel on ühepoolne amblüopia, siis tuleb märkida, et selline hälve mõjutab otseselt asjaomase isiku nägemisvõimet. Käesoleval juhul on W. Glatzeli nägemisteravus amblüopiat põdeva silmaga, millega ta tajub üksnes käe liikumist, väiksem kui 0,1. Maailma Tervishoiuorganisatsiooni poolt kasutatava klassifikatsiooni kohaselt tähendab selline nägemisteravus tõsist nägemisvaegust, mis kuulub 2. kategooriasse – see on kategooria, mis eelneb pimedust hõlmavale kategooriale²⁹.

25 — Vt töörühma „Nägemine” 2005. maikuu aruannet „New standards for the visual functions of drivers”, mis on kättesaadav järgneval internetilehel: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf, p. 6.

26 — *Ibidem*, lk 4.

27 — Nõukogu 29. juuli 1991. aasta direktiiv 91/439/EMÜ juhilubade kohta (EÜT L 237, lk 1; ELT erivaljaanne 07/01, lk 317).

28 — Vt eespool viidatud töörühma „Nägemine” aruanne, lk 4.

29 — Vt järgmisi internetilehti: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr/H53-H54> ja <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr/>.

54. Kuigi ühepoolne amblüopia ei pruugi tingimata igapäevaelu takistada, võib seda konkreetselt liiklemise kontekstis pidada võimalikuks ohuks nii isikule, kes selle all kannatab, kui ka teiste liiklejatele. Nimelt märkis töörühm „Nägemine” oma aruandes, et isegi kui on tõsi, et sõidukite juhtimist võib pidada tegevuseks, mille puhul on nõutav binokulaarne nägemine, siis tuleb paraku ka märkida, et pidades silmas 2. rühma kuuluvate juhtide vastutust – meenutan, et need juhid kasutavad suure gabariidilisi enam kui 3,5 tonni kaaluvaid sõidukeid, mida kasutatakse kaupade või enam kui 8 isiku veoks –, siis peab neil juhtidel olema nn „lisasilm”, nimelt silm, millega nad üksi suudavad keskkonda tajuda olukorras, kus nad järsku teisest silmas nägemise kaotavad. Seetõttu leidis töörühm „Nägemine”, et minimaalne nägemisteravus 0,1 peaks olema piisav, et raskeveoki või bussijuht suudaks aegsasti reageerida ning oma sõiduki ohutult peatada³⁰.

55. Liidu seadusandja järgis ekspertide arvamust ning kehtestas seega 2. rühma kuuluvate juhtide suhtes nõude, et nägemisteravus peab (vajadusel korrigeerivate läätsetega) olema vähemalt 0,8 paremini nägeva silmaga ning vähemalt 0,1 halvemini nägeva silmaga.

56. Selliste künniste kehtestamine ei näi mulle minevat kaugemale, kui liiklusohutuse parandamise eesmärgi saavutamiseks vajalik. Kõigepealt on preventsoonil liiklusohutuse valdkonnas oluline roll ning seda viiakse ellu ka kontrollides tähelepanelikult selliste juhtide, kes sõidavad C1- ja C1E-kategooria sõidukitega, füüsilist ja vaimset sobivust. Nägemisteravuse minimaalsed künnised aitavad kahtlemata kaasa juhtimisega seotud ohtude ärahoidmisele. Mis puudutab selliste künniste kindlaksmääramist, siis on ekspertide kasutamine minu arvates parim viis määratlemaks, kas isikul on selliste sõidukite ohutuks juhtimiseks piisav nägemisteravus. Lisaks pean oluliseks meenutada, et direktiivi 2006/126 artiklis 8 on sõnaselgelt ette nähtud, et nimetatud künniseid võib teaduse arengut silmas pidades muuta – mida ka hiljuti on tehtud³¹.

57. Niisiis olen ma direktiiviga 2006/126 taotletavat liiklusohutuse parandamise eesmärki, liidu seadusandjale kättesaadavaid andmeid ning temale selles valdkonnas kuuluvat laia kaalutusõigust silmas pidades seisukohal, et liidu seadusandja võis õiguspäraselt sellised nõuded kehtestada ning nende puhul on harta artikli 21 lõike 1 ja artikli 26 piiramine põhjendatud.

58. Seetõttu olen ma kõiki eelnevaid asjaolusid arvesse võttes seisukohal, et direktiivi 2006/126 III lisa punkt 6.4, millega kehtestatakse C1- ja C1E-kategooria juhiloa väljastamiseks nõutavad tingimused nägemisele, on kooskõlas harta artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26.

B. Direktiivi 2006/126 III lisa punkti 6.4 kehtivus seoses harta artikliga 20

59. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib ka teada, kas direktiivi 2006/126 III lisa punkt 6.4 ei ole vastuolus harta artiklis 20 väljendatud võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna 2. rühma kuuluvaid juhte koheldakse 1. rühma kuuluvatest juhtidest erinevalt. Nimelt on viimaste puhul nõutav minimaalne nägemisteravuse künnis kehtestatud üksnes binokulaarse nägemise osas. Seega kehtib eranditeta nn „lisasilma” nõue üksnes 2. rühma kuuluvate juhiloa taotlejate puhul.

60. Ma ei leia, et selline erinev kohtlemine kujutaks endast võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.

61. Nimelt nõuab võrdse kohtlemise põhimõtte, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud³². Leian aga, et 1. rühma alla kuuluvate juhtide olukord ei ole 2. rühma alla kuuluvate juhtide olukorraga võrreldav.

30 — Vt töörühma „Nägemine” aruanne, punkt 23.

31 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 52.

32 — Vt 23. oktoobri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-581/10 ja C-629/10: Nelson jt (punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

62. Liidu seadusandja kandis hoolt selle eest, et tekitas kaks juhtide kategooriat vastavalt sõiduki gabariidile, transporditavate reisijate arvule ja seega nende sõidukite juhtimisest tulenevale vastutusele. Niisiis tuletan meelde, et 2. rühma alla kuuluvad juhid juhivad aukartust äratava gabariidiga sõidukeid, nagu raskeveokid ja bussid. Nagu ma juba eespool viidatud kohtuotsuse Apelt aluseks olevas kohtuasjas märkisin, on selline eristamine ja sellest tulenevad füüsilised ja vaimsed nõuded kergelt selgitatavad seeläbi, et buss või raskeveok ei ole samal viisil juhitav kui sõiduauto või mootorratas. Manöövrid on palju raskemad, teelpüsimine on väga erinev. Bussijuhil on ka suurem vastutus, võttes arvesse veetavate reisijate arvu³³.

63. Lisaks seisneb erinevus 1. rühma alla kuuluvate sõidukite juhtide olukorra ja 2. rühma alla kuuluvate sõidukite juhtide olukorra vahel ka selles, et üldjuhul on raskeveoki või bussiga toimunud liiklusõnnetuse tagajärjed palju raskemad, mis tingib ka vajaduse kohaldada juhiloa väljastamise suhtes palju rangemaid tingimusi.

64. Pealegi on 2. rühma alla kuuluvad juhid suuremas osas elukutselised autojuhid, kes veedavad enamiku oma tööajast teedevõrgustikus. Seega peab nende juhtide füüsilise ja vaimse sobivuse osas valvsus eriti kõrge olema, mis peab seda enam paika nägemisvõime puhul, mis on ülioluline aspekt pika-ajaliste sõitmiste puhul, kuna pikad distantid mõjuvad paratamatult märkimisväärselt väsitavalt ja mõjutavad seega nägemist. Lisaks, nagu Euroopa Liidu Nõukogu oma seisukohtade punktis 29 märkis, võivad liikmesriigid vastavalt direktiivi 2006/126 III lisa punktile 1.3 siseriiklike õigusaktidega ette näha, et samasuguseid füüsilise ja vaimse sobivuse kontrollide kohaldatakse ka B-kategooria sõidukite juhtide suhtes, kes kasutavad oma juhiluba kutsetöös, nagu takso- ja kiirabiautojuhid.

65. Järelikult, kuna 1. rühma alla kuuluvate juhtide olukord ei ole võrreldav 2. rühma alla kuuluvate juhtide olukorraga, siis olen ma seisukohal, et selle direktiivi III lisa punkt 6.4 on kooskõlas ka harta artikliga 20.

IV. Ettepanek

66. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bayerischer Verwaltungsgerichtshofile järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/126/EÜ juhilubade kohta (muudetud komisjoni 25. augusti 2009. aasta direktiiviga 2009/113/EÜ) III lisa punkti 6.4 on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 20, artikli 21 lõikega 1 ja artikliga 26.

33 — Vt kohtujuristi ettepanekut selles kohtuasjas, punkt 39.