



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

22. svibnja 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Promet – Direktiva 2006/126/EZ – Točka 6.4. Priloga III. – Valjanost – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 20., članak 21. stavak 1. i članak 26. – Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom – Vozačka dozvola – Psihofizička sposobnost potrebna za upravljanje motornim vozilom – Minimalni standardi – Oštrina vida – Jednako postupanje – Nepostojanje mogućnosti odstupanja – Proporcionalnost“

U predmetu C-356/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Njemačka), odlukom od 5. srpnja 2012., koju je Sud zaprimio 27. srpnja 2012., u postupku

Wolfgang Glatzel

protiv

Freistaat Bayern,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, E. Juhász, A. Rosas (izvjestitelj), D. Šváby i C. Vajda, suci, nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. lipnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za W. Glatzela, E. Giebler, *Rechtsanwalt*,
- za Freistaat Bayern, M. Niese, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, T. Henze i K. Petersen, u svojstvu agenata,
- za Europski parlament, A. Troupiotis i P. Schonard, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, E. Karlsson, R. Wiemann i Z. Kupčová, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Braun i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. srpnja 2013.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na sukladnost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama (SL L 403, str. 18. i ispravak SL 2009, L 19, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 107.), kako je izmijenjena i dopunjena Direktivom Komisije 2009/113/EZ od 25. kolovoza 2009. (SL L 223, str. 31., u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/126) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 256.), članku 20., članku 21. stavku 1. i članku 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kada je riječ o minimalnim standardima psihofizičke sposobnosti potrebne za upravljanje motornim vozilom u području oštine vida.
- 2 Taj zahtjev upućen je u okviru spora između W. Glatzela i Freistaat Bayern o odluci kojom je W. Glatzelu odbijeno izdavanje vozačke dozvole za vozila kategorija C1 i C1E, kako su definirane Direktivom 2006/126, na temelju toga što oština njegova vida na slabijem oku ne zadovoljava najniže vrijednosti određene u točki 6.4. Priloga III. toj direktivi.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2010/48/EZ od 26. studenoga 2009. (SL 2010, L 23, str. 35., u daljnjem tekstu: Konvencija UN-a o invaliditetu) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55) u točki e) svoje preambule propisuje:

„Države stranke ove Konvencije,

[...]

- e) Prihvaćajući da je invaliditet koncept koji se još uvijek razvija te da invaliditet nastaje kao rezultat međudjelovanja osoba s oštećenjima i prepreka koje proizlaze iz stajališta njihove okoline te iz prepreka koje postoje u okolišu, a koje onemogućuju njihovo puno i djelotvorno sudjelovanje u društvu na izjednačenoj osnovi s drugim ljudima.“
- 4 Sukladno članku 1. te konvencije, naslovljenom „Svrha“:

„Svrha ove Konvencije je promicanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom i promicanje poštivanja njihovog urođenog dostojanstva.

Osobe s invaliditetom su one osobe koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima.“

- 5 Članak 2. navedene konvencije, naslovljen „Definicije“, određuje:

„Za potrebe ove Konvencije:

[...]

„Diskriminacija na osnovi invaliditeta’ označava svako razlikovanje, isključivanje ili ograničavanje na osnovi invaliditeta koje ima svrhu ili učinak sprečavanja ili poništavanja priznavanja, uživanja ili korištenja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, društvenom i svakom drugom području, na ravnopravnoj osnovi s drugima. Ona uključuje sve oblike diskriminacije, uključujući i uskraćivanje razumne prilagodbe;

[...]“

6 Članak 4. Konvencije UN-a o invaliditetu, naslovljen „Opće obveze“, glasi:

„1. Države stranke obvezuju se osigurati i promicati puno ostvarenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom bez bilo kakve diskriminacije na osnovi invaliditeta. U tu se svrhu države stranke obvezuju:

- a) usvojiti odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za provedbu prava priznatih ovom Konvencijom,
- b) poduzeti sve odgovarajuće mjere, uključujući zakonodavne, za izmjenu ili ukidanje postojećih zakona, propisa, običaja i prakse, koji predstavljaju diskriminaciju osoba s invaliditetom,
- c) uzeti u obzir zaštitu i promicanje ljudskih prava osoba s invaliditetom u svim politikama i programima,
- d) suzdržati se od svakog postupanja ili prakse koja nije u skladu s ovom Konvencijom te osigurati da javne vlasti i institucije djeluju u skladu s ovom Konvencijom,
- e) poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi se uklonila diskriminacija na osnovi invaliditeta počinjena/practicirana od strane bilo koje osobe, organizacije ili privatnog poduzeća,

[...]“

7 Sukladno članku 5. te konvencije, naslovljenom „Jednakost i nediskriminacija“:

„1. Države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona.

2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčit će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.

3. Da bi promicale jednakost i ukinule diskriminaciju, države stranke će poduzeti sve primjerene korake radi osiguranja provedbe razumne prilagodbe.

4. Posebne mjere potrebne za ubrzavanje ili ostvarivanje *de facto* jednakosti osoba s invaliditetom neće se smatrati diskriminacijom prema odredbama ove Konvencije.“

8 Članak 27. navedene konvencije, naslovljen „Rad i zapošljavanje“, u svom stavku 1. točki a) određuje:

„Države stranke priznaju pravo na rad osobama s invaliditetom, na ravnopravnoj osnovi s drugima; ovo uključuje pravo na mogućnost zarađivanja za život od rada, slobodno odabranog ili prihvaćenog na tržištu rada i u radnom okruženju koje je otvoreno, uključujući i dostupno osobama s invaliditetom.

Države članke će osigurati i promicati ostvarenje prava na rad, uključujući pritom i one koji steknu invaliditet tijekom zaposlenja, poduzimanjem odgovarajućih koraka, uključujući i zakonodavstvo, s ciljem, među ostalim:

- a) zabrane diskriminacije na temelju invaliditeta u odnosu na sva pitanja vezana uz sve oblike zapošljavanja, uključujući uvjete pronalaženja kandidata, primanja na posao i zapošljavanja, trajanja zaposlenja, karijernog napredovanja u službi i sigurnih uvjeta rada [...]"

Pravo Unije

- 9 U skladu s uvodnom izjavom 8. Direktive 2006/126:

„Zbog razloga sigurnosti prometa na cestama, potrebno je utvrditi minimalne zahtjeve za izdavanje vozačke dozvole. Potrebno je uskladiti standarde za vozačke ispite i izdavanje dozvola. S tim u vezi, potrebno je definirati znanja, vještine i ponašanje povezane s upravljanjem motornim vozilom te na tim elementima zasnovati vozački ispit, a minimalne standarde u vezi s psihofizičkim sposobnostima za upravljanje takvim vozilima ponovno definirati.“

- 10 Uvodna izjava 14. te direktive glasi:

„Potrebno je donijeti posebne odredbe kako bi se osobama s invaliditetom olakšalo upravljanje vozilom.“

- 11 Uvodna izjava 19. navedene direktive određuje:

„Komisiji treba omogućiti prilagodbu priloga I. do VI. znanstvenom i tehničkom napretku.“

- 12 Članak 4. Direktive 2006/126, naslovljen „Kategorije, definicije i najniža dob“, određuje:

„1. Vozačkom dozvolom iz članka 1. stječe se pravo na upravljanje motornim vozilima prema niže definiranim kategorijama. [...]

[...]

4. Motorna vozila:

[...]

- d) Kategorija C1:

motorna vozila, osim onih iz kategorija D1 ili D, čija je najveća dopuštena masa veća od 3.500 kg, ali nije veća od 7.500 kg, i koja su projektirana i izrađena za prijevoz najviše osam putnika uz vozača; motorna vozila u ovoj kategoriji mogu se kombinirati s priključnim vozilom čija najveća dopuštena masa nije veća od 750 kg;

- e) Kategorija C1E:

— ne dovodeći u pitanje odredbe propisa o homologaciji za dotična vozila, kombinacija vozila koja se sastoji od vučnog vozila kategorije C1 i njegove prikolice ili poluprikolice čija je najveća dopuštena masa veća od 750 kg, pod uvjetom da dopuštena masa kombinacije vozila nije veća od 12.000 kg,

- ne dovodeći u pitanje odredbe propisa o homologaciji za dotična vozila, kombinacija vozila koja se sastoji od vučnog vozila kategorije B i njegove prikolice ili poluprikolice čija je najveća dopuštena masa veća od 3.500 kg, pod uvjetom da dopuštena masa kombinacije vozila nije veća od 12.000 kg,
- najniža starosna dob za kategorije C1 i C1E je 18 godina, ne dovodeći u pitanje odredbe o upravljanju takvim vozilima iz Direktive 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003. o početnim kvalifikacijama i periodičkoj izobrazbi vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz roba ili putnika [o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i Direktive Vijeća 91/439/EEZ te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 76/914/EEZ (SL L 226, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 22., str. 44.)];

[...]“

- 13 Sukladno članku 7. te direktive, naslovljenom „Izdavanje, valjanost i produljenje“:

„1. Vozačke dozvole izdaju se samo sljedećim kandidatima:

- a) koji su položili ispit vještina i ponašanja i teorijski ispit te koji su zadovoljili zdravstvene standarde, u skladu s odredbama priloga II. i III.;

[...]

3 Uvjeti za produljenje vozačkih dozvola po isteku razdoblja njihove valjanosti su:

- a) daljnje ispunjavanje minimalnih standarda psihofizičke sposobnosti za upravljanje vozilom iz Priloga III. za vozačke dozvole kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; [...]

[...]“

- 14 Članak 8. navedene direktive, naslovljen „Prilagodba znanstvenom i tehničkom napretku“, određuje:

„Izmjene potrebne za prilagodbu priloga I. do VI. znanstvenom i tehničkom napretku donose se u skladu s postupkom iz članka 9. stavka 2.“

- 15 Sukladno članku 9. Direktive 2006/126, naslovljenom „Odbor“:

„1. Komisiji pomaže odbor za vozačke dozvole.

2. Pri upućivanju na ovaj stavak, primjenjuje se članak 5.a stavci 1. do 4. i članak 7. Odluke 1999/468/EZ, uzimajući u obzir odredbe njezina članka 8.“

- 16 Prilog III. Direktivi 2006/126 odnosi se na minimalne standarde psihofizičke sposobnosti potrebne za upravljanje motornim vozilom, uključujući i zahtjeve kada je riječ o vidu. Za potrebe tog priloga, vozači su podijeljeni u dvije skupine odnosno skupinu 1., koja se odnosi na vozače vozila kategorija A, A1, A2, AM, B, B1 i BE, i skupinu 2., koja se odnosi na vozače vozila kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E.

- 17 Kada je riječ o zdravstvenim pregledima vida, Prilog III. Direktivi 2006/126 određuje kako slijedi:

„6. Svi kandidati za vozačku dozvolu moraju obaviti odgovarajući pregled kako bi se osiguralo da imaju odgovarajuću oštrinu vida za upravljanje motornim vozilima. Ako postoji razlog za sumnju u kandidatov vid, pregledat će ga/nju nadležno zdravstveno tijelo. Tijekom tog pregleda posebna

pozornost posvećuje se sljedećem: oštrini vida, vidnom polju, vidu pri slabijoj svjetlosti, osjetljivosti na blještanje i kontrast, diplopiji i drugim vidnim funkcijama koje mogu ugroziti sigurno upravljanje vozilom.

Za vozače skupine I., može se uzeti u obzir izdavanje dozvole u 'iznimnim slučajevima' ako nije moguće zadovoljiti norme za vidno polje ili oštrinu vida; u tim slučajevima vozač mora obaviti pregled kod nadležnog zdravstvenog tijela kako bi se dokazalo da nema drugog nedostatka vidnih funkcija, uključujući blještanje, osjetljivost na kontrast i vid u sumrak. Vozač ili kandidat također treba pristupiti pozitivnom praktičnom ispitu koje provodi nadležno tijelo.

Skupina 1.:

- 6.1. Kandidati za vozačku dozvolu ili za obnovu takve dozvole moraju imati binokularnu oštrinu vida, prema potrebi s korektivnim lećama, od najmanje 0,5 kada se gleda s oba oka istovremeno.

Nadalje, vodoravno vidno polje mora biti najmanje 120 stupnjeva, proširenje treba biti najmanje 50 stupnjeva lijevo i desno te 20 stupnjeva gore i dolje. Unutar radijusa središnjih 20 stupnjeva ne smije biti poremećaja.

Kad se otkrije ili potvrdi progresivna bolest oka, vozačke dozvole se mogu izdati ili obnoviti pod uvjetom da kandidat obavlja redovite preglede pri nadležnom zdravstvenom tijelu.

- 6.2. Kandidati za vozačku dozvolu ili produljenje vozačke dozvole, koji imaju potpuni funkcionalni gubitak vida na jednom oku ili koji koriste samo jedno oko (npr. u slučaju diplopije) moraju imati oštrinu vida od najmanje 0,5, prema potrebi s korektivnim lećama. Nadležno zdravstveno tijelo mora potvrditi da to stanje monokularnog vida postoji dovoljno dugo da omogući prilagodbu i da vidno polje na tom oku udovoljava zahtjevu propisanom u [točki] 6.1.
- 6.3. Nakon svakog nedavnog razvoja diplopije ili nakon gubitka vida na jedno oko, treba proći odgovarajuće razdoblje prilagodbe (npr. šest mjeseci) tijekom kojeg upravljanje vozilom nije dozvoljeno. Nakon tog razdoblja, upravljanje vozilom je dozvoljeno samo nakon pozitivnog mišljenja stručnjaka za vid i upravljanje vozilom.

Skupina 2.:

- 6.4. Kandidati za vozačku dozvolu ili produljenje vozačke dozvole moraju imati oštrinu vida, prema potrebi s korektivnim lećama, najmanje 0,8 na boljem oku i najmanje 0,1 na slabijem oku. Ako se za postizanje vrijednosti 0,8 i 0,1 koriste korektivne leće, minimalna oštrina vida (0,8 i 0,1) mora se postići bilo s korekcijom pomoću naočala s jačinom koja ne prelazi dioptriju plus osam, ili pomoću kontaktnih leća. Korekcija se mora dobro podnositi.

Nadalje, vodoravno vidno polje s oba oka mora biti najmanje 160 stupnjeva, proširenja trebaju biti najmanje 70 stupnjeva lijevo i desno i 30 stupnjeva gore i dolje. U radijusu središnjih 30 stupnjeva ne smije biti poremećaja.

Vozačke dozvole se ne izdaju niti produljuju kandidatima ili vozačima koji pate od smanjene osjetljivosti na kontraste ili od diplopije.

Nakon znatnoga gubitka vida na jednom oku, treba postojati odgovarajuće razdoblje prilagodbe (npr. šest mjeseci) tijekom kojeg osobi nije dozvoljeno upravljanje vozilom. Nakon tog razdoblja, upravljanje vozilom je dozvoljeno samo nakon pozitivnog mišljenja stručnjaka za vid i upravljanje vozilom.“

- 18 Sukladno točki 1.3. Priloga III. Direktivi 2006/126, nacionalni propisi mogu predvidjeti da se odredbe iz tog priloga koje se odnose na vozače skupine 2. primjenjuju na vozače vozila kategorije B koji koriste svoje vozačke dozvole u službene svrhe (taksi-vozila, vozila hitne pomoći i dr.).
- 19 Osin toga, u skladu s točkom 5. tog priloga, kada je riječ o skupini 2., prilikom izdavanja ili svakog naknadnog produljenja vozačke dozvole države članice mogu utvrditi strože standarde od onih utvrđenih u navedenom prilogu.

Njemačko pravo

- 20 Prva rečenica članka 2. stavka 2. Zakona o prometu na cestama (Straßenverkehrsgesetz), u verziji objavljenoj 5. ožujka 2003. (BGBl. 2003 I, str. 310. i ispravak str. 919.), kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena člankom 2. stavkom 118. Zakona od 22. prosinca 2011. (BGBl. 2011 I, str. 3044., u daljnjem tekstu: StVG), glasi kako slijedi:

„Potrebno je izdati vozačku dozvolu za kategoriju o kojoj je riječ kada je kandidat

[...]

3. sposoban upravljati motornim vozilima,

[...]“

- 21 Prva rečenica članka 2. stavka 4. StVG-a definira pojam „sposobnosti“ na sljedeći način:

„Za upravljanje motornim vozilom sposobna je svaka osoba koja u tom smislu ispunjava potrebne psihofizičke uvjete i koja nije počinila teške ili ponovljene prekršaje odredbi o prometu na cestama ili kaznenih odredbi.“

- 22 Uredbom o pristupu osoba prometu na cestama (Uredba o vozačkoj dozvoli) [Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)] od 13. prosinca 2010. (BGBl. 2010 I, str. 1980.), kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Uredbom od 26. lipnja 2012. (BGBl. 2012 I, str. 1394.), određeni su detaljni uvjeti koje osoba mora ispuniti kako bi joj se priznala sposobnost upravljanja motornim vozilima.

- 23 Kada je riječ o vidu, članak 12. stavak 1. te uredbe određuje:

„Da bi kandidat bio sposoban upravljati motornim vozilom, njegov vid treba udovoljavati uvjetima predviđenima u Prilogu 6.“

- 24 Točka 2.2.1. priloga 6. navedenoj uredbi određuje:

„Dnevna oštrina centralnog vida:

Ako je takva korekcija moguća i dobro se podnosi, svaki nedostatak vida valja korigirati, poštujući pritom sljedeće najniže vrijednosti oštine vida: oštrina jačeg oka ili binokularna oštrina vida: 0,8; oštrina slabijeg oka: 0,5.

[...]

U određenim posebnim slučajevima, uzimajući u obzir iskustvo u vožnji i korištenju vozila, oštrina vida slabijeg oka može biti manja od 0,5 za kategorije C, CE, C1, C1E, ali pritom ne smije biti manja od 0,1. U takvom slučaju potreban je oftalmološki pregled.“ [neslužbeni prijevod]

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 25 W. Glatzelu, rođenom 1959., na temelju sudske odluke donesene u travnju 2010. zbog vožnje pod utjecajem alkohola oduzeta je vozačka dozvola.
- 26 Landratsamt Schwandorf u studenome 2010. donio je upravnu odluku kojom je djelomično udovoljio zahtjevu W. Glatzela tako što mu je izdao novu vozačku dozvolu na temelju koje može upravljati osobito motornim vozilima kategorija A, A1 i BE, kako su definirane Direktivom 2006/126, kao i vozilima nacionalnih kategorija koje priznaju pravo na upravljanje biciklima s pomoćnim motorom, lakim motociklima i lakim motornim vozilima najveće konstrukcijske brzine 45 km/h te traktorima gusjeničarima ili poljoprivrednim traktorima najveće konstrukcijske brzine 25 km/h odnosno 32 km/h.
- 27 S druge strane, istom tom odlukom W. Glatzelu odbijeno je izdavanje nove vozačke dozvole za motorna vozila kategorija C1 i C1E odnosno osobito teška teretna vozila. Landratsamt Schwandorf obrazložio je to odbijanje činjenicom da je oftalmološkim pregledom utvrđeno da W. Glatzel boluje od jednostrane slabovidnosti koja podrazumijeva znatan funkcionalni gubitak vida na jedno oko. Iako oštrina centralnog vida na lijevom oku W. Glatzela iznosi 1,0 te je stoga potpuna te iako njegova binokularna oštrina vida ima istu tu vrijednost, on je tijekom pregleda desnim okom mogao opažati samo pokrete ruke. Slijedom toga, oštrina vida na desnom oku W. Glatzela ne ispunjava zahtjeve koje njemačko zakonodavstvo predviđa za izdavanje vozačke dozvole za vozila koja pripadaju u gore navedene kategorije.
- 28 Nakon neuspješne upravne pritužbe protiv te odbijajuće odluke, W. Glatzel podnio je tužbu Verwaltungsgerichtu Regensburg (upravni sud Regensburga). Budući da je taj sud odbio njegovu tužbu, W. Glatzel podnio je žalbu protiv presude tog suda sudu koji je uputio zahtjev odnosno Bayerischer VerwaltungsgERICHTHOFU.
- 29 Taj sud odredio je izvođenje dokaza i osobito zatražio nalaz i izvješće sudskog vještaka za oftalmologiju kako bi ustanovio aktualno stanje vida W. Glatzela i kako bi zaključio može li on i u kojoj mjeri kompenzirati postojeće nedostatke, u predmetnom slučaju one koji se odnose na prostorni vid, i ovisi li navedena sposobnost kompenzacije o njegovoj volji. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev na temelju drugog nalaza i izvješća vještaka nastojao je saznati postoje li sa znanstvenog stajališta opravdani razlozi za odbijanje izdavanja vozačke dozvole za vozila kategorija C1 i C1E osobama koje iz anatomskih ili funkcionalnih razloga imaju vid samo na jednom oku čak i onda kada je ustanovljeno da su te osobe sposobne u dovoljnoj mjeri kompenzirati eventualna pogoršanja svojeg vida. Taj sud isto tako želi saznati koji su uvjeti koje takve osobe prema potrebi trebaju ispuniti kako njihovo upravljanje vozilima tih kategorija ne bi predstavljalo veći rizik za sigurnost cestovnog prometa od slučajeva kada tim vozilima upravljaju osobe čiji vid nije pogoršan.
- 30 Osim toga, na raspravi održanoj pred sudom koji je uputio zahtjev vještaci su iznijeli svoje mišljenje o vjerojatnosti eventualnog gubitka vida na jedno oko kada osoba o kojoj je riječ upravlja vozilima kategorija C1 i C1E kao i o pitanju može li takav gubitak vida nastati tako iznenadno da je vozaču potrebna preostala oštrina vida od 0,1 koju ima na drugom oku kako bi zaustavio vozilo uz cestu.
- 31 Na temelju tako dobivenih informacija, Bayerischer VerwaltungsgERICHTHOF smatra da valja udovoljiti zahtjevu W. Glatzela odnosno poništiti upravne odluke i presudu koju je donio Verwaltungsgericht Regensburg te mu izdati vozačku dozvolu za vozila kategorija C1 i C1E. Naime, taj sud ustvrđuje da ne postoji nijedan razlog za zabranu upravljanja motornim vozilima tih kategorija osobama koje imaju oštrinu vida manju od 0,1 na jednom oku kada je, kao prvo, riječ o osobama koje imaju vid na oba oka, kao drugo, binokularno vidno polje tih osoba ispunjava zahtjeve iz točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 i, kao treće, navedene osobe naučile su u potpunosti kompenzirati prostorni vid koji im nedostaje.

- 32 U smislu ovog potonjeg, sud koji je uputio zahtjev ističe da se osoba koja nema prostorni vid prilagođava tom gubitku kada se on pojavi tijekom života, najkasnije nakon šest mjeseci. Takva prilagodba koja, k tome, ne ovisi o tome vježba li osoba o kojoj je riječ određena ponašanja, nastaje najčešće kada je osobi od rođenja znatno oštećen vid na jedno oko, kao što je to slučaj W. Glatzela. Isto tako, smisao zahtjeva iz točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, sukladno kojem vozači skupine 2. moraju imati oštrinu vida najmanje 0,1, nije ispravljanje manjka prostornog vida osoba o kojima je riječ, nego omogućavanje vozaču motornog vozila tih kategorija da reagira na iznenadni gubitak vida na jačem oku tijekom vožnje i da, koristeći se preostalim vidom, zaustavi navedeno vozilo uz cestu.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je zahtjev takve oštine vida na slabijem oku objektivno opravdan samo u odnosu na osobe koje ne vide na oba oka ili čije binokularno vidno polje ne ispunjava zahtjeve iz točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126. S druge strane, osoba kao što je W. Glatzel, koja ima normalno vidno polje i čije oštećenje vida utječe osobito na njezinu oštrinu centralnog vida, sposobna je opažati predmete koji se pojavljuju u njezinom perifernom vidnom polju na bitno isti način kao i osoba koja ima normalan vid te je stoga sposobna zaustaviti motorno vozilo kojim upravlja, pa i koristeći se samo svojim preostalim vidom. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da je iznimno rijetko da vozači teških teretnih vozila izgube vid na jedno oko tako iznenadno da se trebaju koristiti isključivo preostalim vidom na drugom oku kako bi zaustavili vozilo.
- 34 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof smatra da zahtjev iz točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 predstavlja posezanje u temeljna prava koja su zajamčena člankom 20., člankom 21. stavkom 1. i člankom 26. Povelje, a koja se odnose, redom, na jednakost pred zakonom, nediskriminaciju na osnovi invaliditeta i integraciju osoba s invaliditetom.
- 35 Konkretno, činjenica da je osobama kao što je W. Glatzel onemogućen pristup profesionalnim aktivnostima čije je obavljanje na temelju zakona ili u praksi uvjetovano ovlaštenjem na upravljanje vozilima kategorija C1 i C1E predstavlja diskriminaciju na osnovi invaliditeta osobe o kojoj je riječ. Osim toga, razlike koje postoje između zahtjeva sadržanih u Prilogu III. Direktivi 2006/124 kada je riječ o vidu kandidata prilikom izdavanja ili produljenja vozačke dozvole ovisno o tome pripadaju li oni u skupinu 1. ili 2. predstavljaju povredu jednakog postupanja. U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev ističe da se uvjet oštine vida od najmanje 0,1 u određenim situacijama ne može opravdati i da se alternativno i primjerenije rješenje sastoji u mogućnosti individualnog pregleda prilikom kojeg se provjerava sposobnost slabovidnih osoba, kao što su to vozači vozila skupine 1. iz Priloga III. Direktivi 2006/126, da upravljaju vozilima kategorija C1 i C1E.
- 36 U tim je okolnostima Bayerischer Verwaltungsgerichtshof odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 [...] u skladu s člankom 20., člankom 21. stavkom 1. i člankom 26. [Povelje] u mjeri u kojoj navedena odredba bez mogućnosti odstupanja određuje da kandidati prilikom izdavanja ili produljenja vozačke dozvole za vozila kategorija C1 i C1E moraju imati oštrinu vida najmanje 0,1 barem na jedno oko čak i kada imaju vid na oba oka i na njima imaju normalno vidno polje?“

O prethodnom pitanju

- 37 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da ocijeni valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 kada je riječ o minimalnim zahtjevima u području vida za vozače vozila kategorija C1 i C1E odnosno osobito za teška teretna vozila, u odnosu na članak 20., članak 21. stavak 1. i članak 26. Povelje koji se odnose, redom, na jednakost pred zakonom, nediskriminaciju na osnovi invaliditeta i integraciju osoba s invaliditetom.

- 38 Sud koji je uputio zahtjev osobito smatra da zahtjev u skladu s kojim vozači motornih vozila kategorija C1 i C1E moraju imati oštrinu vida najmanje 0,1 na slabijem oku predstavlja diskriminaciju na osnovi invaliditeta u odnosu na osobe koje nemaju takvu oštrinu vida, s obzirom na to da one imaju vid na oba oka i na njima imaju dovoljno vidno polje. Takav zahtjev glede oštine vida isto tako nije u skladu s načelom integracije osoba s invaliditetom te je u suprotnosti s Konvencijom UN-a o invaliditetu.
- 39 Osim toga, navedeni sud ustvrđuje da se, sukladno točki 6. Priloga III. Direktivi 2006/126, vozačima skupine 1. odnosno vozačima lakših motornih vozila u „iznimnim slučajevima“ vozačka dozvola može izdati i kada ne zadovoljavaju norme za vidno polje i oštrinu vida. S druge strane, nije moguće izdavanje vozačke dozvole vozačima skupine 2., uključujući i one koji traže izdavanje vozačke dozvole za kategorije vozila C1 i C1E, čija je oštrina vida manja od 0,1 na slabijem oku. Na taj je način povrijeđeno pravo navedenih vozača na jednakost pred zakonom u mjeri u kojoj navedena direktiva ne predviđa mogućnost individualnog liječničkog pregleda na temelju kojeg bi se dokazalo da, iako ne udovoljavaju traženim standardima, vozači o kojima je riječ ne ugrožavaju sigurnost cestovnog prometa.
- 40 U svrhu odgovora na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, kao prvo valja utvrditi je li zakonodavac Unije povrijedio pravo na nediskriminaciju, sadržano u članku 21. stavku 1. Povelje, kada je odredio prag oštine vida sadržan u točki 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126. Isto tako valja ispitati eventualni utjecaj Konvencije UN-a o invaliditetu na tu odredbu. Kao drugo, valja ocijeniti je li članak 26. Povelje o integraciji osoba s invaliditetom u suprotnosti s točkom 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, čija se valjanost osporava. Kao treće, valja ispitati je li članak 20. Povelje, sukladno kojem su svi jednaki pred zakonom, u suprotnosti s tim da vozači određenih teških teretnih vozila nemaju mogućnost temeljem individualnog liječničkog pregleda dokazati da su sposobni upravljati tim vozilima i onda kada nemaju određene fizičke sposobnosti zahtijevane Direktivom 2006/126, dok ostali vozači drugih vrsta vozila imaju tu mogućnost.

O zahtjevu nediskriminacije osoba s invaliditetom sadržanom u članku 21. Povelje

- 41 Valja ispitati je li pravni propis Unije koji je predmet glavnog postupka i koji, kada je riječ o oštrini vida, utvrđuje zahtjeve za vozače motornih vozila kategorija C1 i C1E u suprotnosti s člankom 21. stavkom 1. Povelje sukladno kojem „se zabranjuje svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je [...] invaliditet“.
- 42 U tom smislu valja najprije podsjetiti da, sukladno članku 52. stavku 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih tom poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Uz poštovanje načela proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 43 Načelo jednakog postupanja, sadržano u članku 20. Povelje, predstavlja opće načelo prava Unije čiji je poseban izraz načelo nediskriminacije sadržano u članku 21. stavku 1. Povelje. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, navedeno opće načelo zakonodavcu Unije, u skladu sa zahtjevima iz članka 52. stavka 1. Povelje, zabranjuje različito postupanje s usporedivim situacijama i jednako postupanje s različitim situacijama, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti u tom smislu presudu Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 54. i 55 i navedenu sudsku praksu). Razlika u postupanju opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetno zakonodavstvo i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (presude Arcelor Atlantique et Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 47. i Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 77.).

- 44 Nadalje, kada je riječ o posebnom pitanju diskriminacije na osnovi invaliditeta, valja ustvrditi da pojam „invaliditeta“ u samoj Povelji nije definiran.
- 45 U sudskoj praksi koja se odnosi na jednako postupanje u području zapošljavanja i rada Sud je već smatrao da se, za potrebe Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.), uzimajući u obzir Konvenciju UN-a o invaliditetu, pojam „invaliditeta“ mora shvatiti kao ograničenje koje proizlazi iz dugotrajnih tjelesnih, mentalnih ili psihičkih oštećenja, čije međudjelovanje s različitim preprekama može sprečavati puno i učinkovito sudjelovanje osobe u pitanju u profesionalnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima (presude HK Danmark, C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 37. do 39.; Komisija/Italija C-312/11, EU:C:2013:446, t. 56. kao i Z, C-363/12, EU:C:2014:159, t. 76.).
- 46 U tim okolnostima valja smatrati da, kada je riječ o pitanju diskriminacije na osnovi invaliditeta, članak 21. stavak 1. Povelje od zakonodavca Unije osobito zahtijeva da ne provodi nikakvu razliku u postupanju na osnovi ograničenja koje osobito proizlazi iz dugotrajnih tjelesnih, mentalnih ili psihičkih oštećenja, čije međudjelovanje s različitim preprekama može sprečavati puno i učinkovito sudjelovanje osobe u pitanju u profesionalnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima osim ako je takva razlika u postupanju objektivno opravdana.
- 47 Kada je riječ o osobama poput W. Glatzela, koje imaju trajnu bolest osjetila i oštrinu vida manju od 0,1 na slabijem oku, valja ustvrditi da te osobe ne ispunjavaju medicinske zahtjeve sadržane u Prilogu III. Direktivi 2006/126 i stoga im se ne može izdati vozačka dozvola, osobito za kategorije vozila C1 i C1E. Međutim, valja ustvrditi da, iako je prema informacijama koje proizlaze iz odluke kojom je sud uputio zahtjev oštrina vida W. Glatzela na slabijem oku vrlo loša, činjenica je da je binokularna oštrina vida W. Glatzela kada se koristi drugim okom 1,0 odnosno riječ je o „potpunoj“ oštrini. U tom pogledu Sud ne raspolaže s dovoljno podataka kako bi procijenio predstavlja li takva bolest „invaliditet“ u smislu članka 21. stavka 1. Povelje.
- 48 Međutim, radi procjene valjanosti Direktive 2006/126 u odnosu na članak 21. stavak 1. Povelje u glavnom predmetu nije potrebno definitivno utvrditi ima li W. Glatzel ili nema invaliditet u smislu potonje odredbe. Naime, i uz pretpostavku da se smatra da stanje osobe kao što je W. Glatzel ulazi u pojam „invaliditeta“ u smislu Povelje, razlika u postupanju koja se sastoji u tome da se takvoj osobi ne izda vozačka dozvola za vozila kategorija C1 i C1E na temelju toga što je njezina oštrina vida nedovoljna može biti objektivno opravdana važnim razlozima vezanima za sigurnost cestovnog prometa.
- 49 U tom smislu valja podsjetiti da je Sud već ustvrdio da, kada je riječ o općem načelu jednakog postupanja, u odnosu na razloge kao što su dob ili spol razlika u postupanju koja se temelji na nekoj od značajki u vezi s tim razlozima ne predstavlja diskriminaciju – odnosno povredu članka 21. stavka 1. Povelje – kada zbog prirode određenih profesionalnih djelatnosti ili zbog uvjeta u kojima se one obavljaju značajka o kojoj je riječ predstavlja stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje određenog zanimanja, ako je svrha takve razlike u postupanju opravdana, a zahtjev proporcionalan ciljevima koji se žele postići (vidjeti u tom smislu, kada je riječ diskriminaciji na osnovi dobi, presude Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3, t. 35. i Prigge i dr., C-447/09, EU:C:2011:573, t. 66.; kao i u tom smislu, kada je riječ o diskriminaciji na osnovi spola, presude Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, t. 40. i Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, t. 25.).
- 50 Imajući to na umu, za potrebe ovog predmeta valja smatrati da razlika u postupanju koja se temelji na tome ima li osoba ili nema oštrinu vida potrebnu za upravljanje motornim vozilima u načelu nije u suprotnosti sa zabranom diskriminacije na osnovi invaliditeta u smislu članka 21. stavka 1. Povelje ako takav uvjet zaista zadovoljava cilj od općeg interesa, ako je potreban i ne predstavlja neproporcionalan teret.

- 51 U tom smislu, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, povećanje sigurnosti cestovnog prometa predstavlja cilj od općeg interesa Unije (vidjeti u tom smislu osobito presude van Schaik, C-55/93, EU:C:1994:363, t. 19.; Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, t. 59.; Komisija/Finska, C-54/05, EU:C:2007:168, t. 40.; Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, t. 60.; Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, t. 50.; Komisija/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, t. 48.; Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, t. 26. i Apelt, C-224/10, EU:C:2011:655, t. 47.). Naime, time što u svom Prilogu III. za vozače skupine 2. u smislu tog priloga utvrđuje minimalni prag oštine vida za slabije oko Direktiva 2006/126 nastoji povećati sigurnost cestovnog prometa i na taj način zadovoljava cilj od općeg interesa.
- 52 Kada je riječ o sudskom nadzoru zahtjeva načela proporcionalnosti kada je riječ o minimalnim standardima oštine vida koja je potrebna za upravljanje motornim vozilima, valja ustvrditi da, kada je riječ o složenim medicinskim ocjenama kao što su one koje su predmet glavnog postupka, zakonodavac Unije ima široke diskrecijske ovlasti i nadzor Suda treba se ograničiti na provjeru sadrži li izvršavanje tih diskrecijskih ovlasti očitu pogrešku ili zlorabu ovlasti ili je li navedeni zakonodavac očito prekoračio granice svojih diskrecijskih ovlasti (vidjeti u tom smislu presude Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, t. 47.; Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 28. i Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, t. 60.).
- 53 Međutim, činjenica je da je, iako raspolaže takvim diskrecijskim ovlastima, zakonodavac Unije primoran svoj izbor temeljiti na objektivnim mjerilima (vidjeti presudu Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 53.) i nadzirati poštovanje temeljnih prava (vidjeti u tom smislu presude Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 46. kao i Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr., C-236/09, EU:C:2011:100, t. 17.).
- 54 Kada je riječ o nužnosti postojanja minimalnih standarda u području vida vozača motornih vozila, valja naglasiti da je, radi osiguranja sigurnosti cestovnog prometa, nužno da osobe kojima se izdaje vozačka dozvola imaju primjerene tjelesne sposobnosti, osobito glede vida, s obzirom na to da tjelesni nedostaci mogu imati ozbiljne posljedice (vidjeti, *per analogiam*, kada je riječ o prometnim pilotima, presudu Prigge i dr., EU:C:2011:573, t. 67.). Dobro je poznato da vid ima nužnu funkciju pri upravljanju motornim vozilima te je stoga, što je ta funkcija slabija, to potrebnije uzeti u obzir zahtjeve sigurnosti cestovnog prometa.
- 55 Iako je zabrana izdavanja zatražene vozačke dozvole osobama čija je oština vida ispod određenog praga potrebna i svakako predstavlja učinkovito sredstvo za povećanje sigurnosti cestovnog prometa time što se navedene osobe iz njega isključuje, činjenica je da takva zabrana ne smije predstavljati neproporcionalan teret.
- 56 Tako u predmetu kao što je ovaj u glavnom postupku načelo proporcionalnosti osobito zahtijeva da se načelo jednakog postupanja u najvećoj mogućoj mjeri uskladi sa zahtjevima sigurnosti cestovnog prometa koji su odlučujući za uvjete upravljanja motornim vozilom (vidjeti, *per analogiam*, presude Johnston, EU:C:1986:206, t. 38.; Sirdar, EU:C:1999:523, t. 26. i Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2, t. 23.).
- 57 Stoga valja ispitati je li točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, koja određuje prag oštine vida od 0,1 za vozače motornih vozila skupine 2. u smislu tog priloga, neproporcionalna u odnosu cilj koji se nastoji postići.
- 58 Valja podsjetiti da su minimalni standardi psihofizičke sposobnosti potrebni za upravljanje motornim vozilom, sadržani u Prilogu III. Direktivi 2006/126, kako proizlazi iz uvodne izjave 8. te direktive, utvrđeni zbog razloga sigurnosti prometa na cestama, u skladu s člankom 91. stavkom 1. točkom c) UFEU-a.

- 59 Odbor za vozačke dozvole, osnovan na temelju članka 9. Direktive 2006/126, utemeljio je radnu skupinu „Vid“ koja je u svibnju 2005. objavila izvješće „New standards for the visual functions of drivers“. U skladu s tim izvješćem, iako strogi zahtjevi u području vida najbolje pridonose cilju sigurnosti prometa na cestama, ti zahtjevi ne smiju bez valjanog razloga isključivati osobe iz aktivnosti upravljanja motornim vozilima s obzirom na to da je ta aktivnost, kako s društvenog tako i s gospodarskog stajališta, ključna u današnjem društvu.
- 60 U tom su izvješću stručnjaci navedene radne skupine, iako priznajući postojanje manjka istraživačkih podataka za određivanje najnižih vrijednosti u području oštine vida, smatrali da, kada je riječ o vozačima skupine 2. u smislu Priloga III. Direktivi 2006/126 odnosno vozačima teških teretnih vozila, najniža vrijednost od 0,5 za oštrinu vida slabijeg oka, koju zahtijeva ta direktiva, više nije opravdana. Međutim, iako smatrajući da je moguće poduprijeti tezu sukladno kojoj je upravljanje motornim vozilima aktivnost prilikom koje se koriste oba oka te stoga ne može postojati nikakav zahtjev glede oštine vida na jedno oko za vozače skupine 2., radna skupina „Vid“ zaključila je da povećana odgovornost vozača navedene skupine 2. podupire zahtjev da ti vozači raspolažu „rezervnim okom“ kako bi, u slučaju potrebe, mogli zaustaviti vozilo kojim upravljaju uz cestu koristeći se slabijim okom.
- 61 Uzevši u obzir prijedloge radne skupine „Vid“, zakonodavac Unije izmijenio je Prilog III. Direktivi 2006/126 na način da je zahtijevani minimalni prag oštine vida kada je riječ o slabijem oku za vozače skupine 2. u smislu tog priloga smanjio s 0,5 na 0,1. Osim toga, u svom izvješću radna skupina „Vid“ također spominje posljedice slabovidnosti vozača motornih vozila.
- 62 U tim okolnostima proizlazi da je zakonodavac Unije na temelju informirane odluke izmijenio navedeni prilog i da se potrudio, koliko je moguće, ograničiti svaku štetu pravima osoba s oštećenjima vida.
- 63 Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev čak i prag od 0,1, određen Direktivom 2006/126, smatra previsokim.
- 64 Kada je riječ o određivanju te najniže vrijednosti u odnosu na oštrinu vida koju zahtijeva Direktiva 2006/126, valja podsjetiti da zakonodavac Unije raspolaže širokim diskrecijskim ovlastima s obzirom na složena medicinska pitanja kao što su ona koja se odnose na oštrinu vida potrebnu za upravljanje motornim vozilima. Naime, u tom smislu sudac Unije svojom procjenom tehničkih i znanstvenih činjenica ne može nadomjestiti procjenu zakonodavca Unije kojem su osnivački ugovori povjerali tu zadaću (u smislu ovog potonjeg vidjeti osobito presudu Afton Chemical, EU:C:2010:419, t. 28.).
- 65 Osim toga, radna skupina „Vid“ u svom izvješću ističe manjak znanstvenih istraživanja o više aspektata vida vozača motornih vozila. U tom smislu isto tako valja podsjetiti da, u skladu sa sudskom praksom Suda, u slučaju dvojbi glede postojanja ili opsega rizika za zdravlje ljudi, zakonodavac Unije može poduzeti zaštitne mjere a da pritom ne čeka da se potpuno iskažu postojanje i ozbiljnost tih rizika (vidjeti u tom smislu presude Ujedinjena Kraljevina/Komisija, C-180/96, EU:C:1998:192, t. 99.; Komisija/Danska, C-192/01, EU:C:2003:492, t. 49. i Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, t. 73.).
- 66 S obzirom na tijesnu povezanost sigurnosti cestovnog prometa i zaštite zdravlja sudionika u prometu, kada zakonodavac Unije, u skladu s člankom 8. Direktive 2006/126, prilagođava najniže standarde oštine vida znanstvenom i tehničkom napretku, on može, u slučaju znanstvenih dvojbi, dati prednost razlozima vezanima za povećanje sigurnosti cestovnog prometa. Tako činjenica da je navedeni zakonodavac, kako ne bi ugrozio sigurnost cestovnog prometa, odlučio ne izostaviti sve najniže zahtjeve glede oštine vida slabijeg oka vozača skupine 2. u smislu Priloga III. navedenoj direktivi ne čini tu mjeru prilagodbe neproporcionalnom.

- 67 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev upozorava kako činjenica da W. Glatzel nije dobio traženu vozačku dozvolu može predstavljati diskriminaciju u smislu članka 2. Konvencije UN-a o invaliditetu. Iz navedenog članka, naslovljenog „Definicije“, proizlazi da diskriminacija na osnovi invaliditeta uključuje sve oblike diskriminacije, uključujući i uskraćivanje razumne prilagodbe.
- 68 U tom smislu valja podsjetiti da je Unija Odlukom 2010/48 odobrila Konvenciju UN-a o invaliditetu. Stoga odredbe te konvencije od trenutka stupanja na snagu te odluke čine sastavni dio pravnog poretka Unije (vidjeti presude Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, t. 5. i Z., EU:C:2014:159, t. 73.). Osim toga, iz Dodatka Prilogu II. Odluci 2010/48 proizlazi da je, kada je riječ o osobnoj mobilnosti, Direktiva 2006/126 jedan od pravnih akata Unije koji se odnosi na pitanja koja uređuje navedena konvencija.
- 69 Međutim, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, s obzirom na to da su odredbe Konvencije UN-a u svojoj provedbi ili učincima podređene intervenciji naknadnih akata koje donose ugovorne strane, odredbe te konvencije sa stajališta svojeg sadržaja ne čine bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe koje omogućuju nadzor valjanosti akata prava Unije u odnosu na odredbe navedene konvencije (vidjeti u tom smislu presudu Z., EU:C:2014:159, t. 89. i 90).
- 70 Međutim, činjenica je da, prema sudskoj praksi Suda, nadređenost međunarodnih sporazuma koje sklopi Unija nad instrumentima sekundarnog prava nalaže tumačenje potonjih, u mjeri u kojoj je to moguće, u skladu s tim ugovorima (vidjeti osobito presude Komisija/Njemačka, C-61/94, EU:C:1996:313, t. 52.; HK Danmark, EU:C:2013:222, t. 29. kao i Z., EU:C:2014:000, t. 72.).
- 71 Valja ustvrditi da točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 na nedvosmislen način predviđa da vozači motornih vozila kategorija C1 i C1E trebaju imati oštrinu vida najmanje 0,1 na slabijem oku. U tim okolnostima tu odredbu sekundarnog prava nije moguće tumačiti na način koji omogućuje odstupanje od jasnog pravila o toj najnižoj vrijednosti.
- 72 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je zakonodavac Unije, kada je oblikovao odredbu čija se valjanost osporava, uravnotežio, s jedne strane, zahtjeve sigurnosti cestovnog prometa i, s druge strane, prava slabovidnih osoba na nediskriminaciju na način koji nije neproporcionalan ciljevima koji se žele postići.
- 73 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja ustvrditi da ispitivanje postavljenog pitanja nije otkrilo ništa što može utjecati na valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u odnosu na članak 21. stavak 1. Povelje.

O integraciji osoba s invaliditetom sadržanoj u članku 26. Povelje

- 74 Kao što to proizlazi iz članka 52. stavaka 5. i 7. Povelje i Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007, C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), a koja se odnose na članak 26. i članak 52. stavak 5. Povelje, valja podsjetiti da je moguće pozivanje na članak 26. te povelje pred sudom radi tumačenja i nadzora zakonitosti zakonodavnih akata Unije koji implementiraju načelo sadržano u tom članku odnosno integraciju osoba s invaliditetom.
- 75 Kada je riječ o implementaciji tog načela Direktivom 2006/126, iz uvodne izjave 14. te direktive osobito proizlazi da je „potrebno donijeti posebne odredbe kako bi se osobama s invaliditetom olakšalo upravljanje vozilom“. Isto se tako članak 5. stavak 2. navedene direktive neizravno odnosi na uvjete za izdavanja vozačke dozvole vozačima koji imaju tjelesni invaliditet, osobito kada je riječ o dopuštenosti izdavanja vozačke dozvole za prilagođena vozila.

- 76 Na taj način, s obzirom na to da Direktiva 2006/126 predstavlja zakonodavni akt Unije koji implementira načelo sadržano u članku 26. Povelje, ta potonja odredba može se primijeniti na glavni predmet.
- 77 Osim toga, u skladu s drugom rečenicom stavka 1. članka 51. Povelje, zakonodavac Unije drži se načela sadržanih u Povelji te promiče njihovu primjenu. Kada je riječ o načelu integracije osoba s invaliditetom, članak 26. Povelje određuje da Unija priznaje i poštuje prava osoba s invaliditetom na mjere čiji je cilj osiguravanje njihove neovisnosti, društvene i profesionalne uključenosti te njihovo sudjelovanje u životu zajednice.
- 78 Stoga, iako članak 26. Povelje Uniji nalaže poštovanje prava osoba s invaliditetom na mjere integracije, načelo sadržano u tom članku ne podrazumijeva da zakonodavac Unije mora usvojiti neku posebnu mjeru. Naime, kako bi taj članak u potpunosti proizvodio učinke, on treba biti razrađen odredbama prava Unije i nacionalnog prava. Slijedom toga, navedeni članak sam za sebe ne priznaje pojedincima neopozivo subjektivno pravo kao takvo (vidjeti u tom smislu, kada je riječ o članku 27. Povelje, presudu Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, t. 45. i 47.).
- 79 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja ustvrditi da ispitivanje pitanja nije otkrilo ništa što može utjecati na valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u odnosu na članak 26. Povelje.

O jednakosti pred zakonom sadržanoj u članku 20. Povelje

- 80 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je vozačima skupine 1. u smislu Priloga III. Direktivi 2006/126 koji ne udovoljavaju standardima koji se odnose osobito na oštrinu vida moguće izdati vozačku dozvolu u „iznimnim slučajevima“, kada takav vozač pristupi individualnom pregledu kojim se utvrđuje njegova sposobnost upravljanja vozilom. Stoga činjenica da takva mogućnost ne postoji za vozače skupine 2. u smislu istog priloga može predstavljati razliku u postupanju koja je u suprotnosti s člankom 20. Povelje.
- 81 Kao što je to istaknuto u točki 43. ove presude, taj članak, naslovljen „Jednakost pred zakonom“, osobito ide za tim da se ne postupa različito s usporedivim situacijama.
- 82 Stoga valja procijeniti jesu li usporedivi položaj vozača skupine 1. u smislu Priloga III. Direktivi 2006/126 i položaj vozača skupine 2. u smislu istog priloga.
- 83 U tom smislu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 62. svojeg mišljenja, zakonodavac Unije pobrinuo se da odredi dvije skupine vozača u odnosu na dimenzije vozila, broj putnika koji se u njemu prevozi i odgovornosti koje slijedom toga proizlaze iz upravljanja tim vozilima. Naime, svojstva predmetnih vozila kao što su veličina, masa ili mogućnost upravljanja opravdavaju postojanje različitih uvjeta za izdavanje vozačke dozvole za upravljanje tim vozilima. Slijedom toga, položaji vozača tih vozila nisu usporedivi.
- 84 Budući da navedeni položaji nisu usporedivi, razlika u postupanju u situacijama o kojima je riječ ne predstavlja povredu prava vozača nijedne skupine na „jednakost pred zakonom“ koje je sadržano u članku 20. Povelje.
- 85 Stoga, budući da položaji vozača skupine 1. i skupine 2. nisu usporedivi, članak 20. Povelje nije u suprotnosti s točkom 6. Priloga III. Direktivi 2006/126, s obzirom na to da navedena točka dozvoljava da se vozačima skupine 1. izda vozačka dozvola u „iznimnim slučajevima“, pa i onda kada nemaju oštrinu vida koju ta direktiva zahtijeva za vozače te skupine, ali istu mogućnost ne predviđa za vozače skupine 2.

- 86 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja ustvrditi da predmetno ispitivanje nije otkrilo ništa što može utjecati na valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u odnosu na članak 20., članak 21. i članak 26. Povelje.

Troškovi

- 87 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koje je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Ispitivanje pitanja nije otkrilo ništa što može utjecati na valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktive 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama, kako je izmijenjena i dopunjena Direktivom Komisije 2009/113/EZ od 25. kolovoza 2009., u odnosu na članak 20., članak 21. i članak 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Potpisi