



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
Y. BOT  
van 18 juli 2013<sup>1</sup>

**Zaak C-356/12**

**Wolfgang Glatzel**  
**tegen**  
**Freistaat Bayern**

[verzoek van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2006/126/EG — Minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor besturen gemotoriseerd voertuig — Vereiste dat aanvrager van rijbewijs van categorieën C1 en C1E beschikt over minimale gezichtsscherpte van 0,1 voor minder goed oog — Geen uitzondering, zelfs niet voor personen met normaal zicht bij gebruik van beide ogen en normaal gezichtsveld — Artikelen 20, 21 en 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Beginsel van gelijke behandeling — Verbod van discriminatie op grond van handicap — Geldigheid van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126/EG”

1. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wordt het Hof verzocht om de geldigheid van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs<sup>2</sup>, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009<sup>3</sup> (hierna: „richtlijn 2006/126”), te toetsen aan de artikelen 20, 21, lid 1, en 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>4</sup>.
2. Volgens punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 dienen aanvragers van een rijbewijs van de categorieën C1 en C1E na correctie te beschikken over een gezichtsscherpte van minstens 0,8 voor het beste oog en 0,1 voor het minder goede oog. Omdat verzoeker in het hoofdgeding lijdt aan eenzijdige amblyopie<sup>5</sup>, waardoor hij, na correctie, voor het minder goede oog slechts over een gezichtsscherpte van minder dan 0,1 beschikt, is hem een rijbewijs voor deze categorieën geweigerd.
3. Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) stelt de vraag aan de orde of deze lichamelijke vereisten in overeenstemming zijn met het beginsel van gelijke behandeling en, meer in het bijzonder, met het verbod van discriminatie op grond van handicap en het beginsel van integratie van personen met een handicap.
4. In de onderhavige conclusie zet ik uiteen waarom ik van mening ben dat, hoewel de situatie van verzoeker in het hoofdgeding onder het begrip handicap valt, punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 in overeenstemming is met de artikelen 20, 21, lid 1, en 26 van het Handvest.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 403, blz. 18.

3 — PB L 223, blz. 31.

4 — Hierna: „Handvest”.

5 — Eenzijdige amblyopie is een ernstige functionele verzwakking van het zicht in een oog waardoor hoofdzakelijk het centrale gezichtsveld wordt aangetast maar het perifere gezichtsveld bijna altijd normaal blijft.

## I – Toepasselijke bepalingen

### A – *Unierecht*

5. Richtlijn 2006/126 omschrijft met name de verschillende categorieën rijbewijzen. Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn luidt als volgt:

„[...]

d) categorie C1:

motorvoertuigen niet behorende tot de categorieën D 1 of D met een toegestane maximum massa van meer dan 3 500 kg en ten hoogste 7 500 kg en die zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van ten hoogste acht personen, de bestuurder niet meegerekend; aan motorvoertuigen van deze categorie kan een aanhangwagen worden gekoppeld met een toegestane maximum massa van ten hoogste 750 kg;

e) categorie C1E:

- onverminderd de bepalingen inzake de regels voor typegoedkeuring van de betrokken voertuigen, samenstellen van voertuigen bestaande uit een trekkend voertuig van categorie C1 en een aanhangwagen of oplegger met een toegestane maximum massa van meer dan 750 kg, mits de toegestane massa van het samenstel ten hoogste 12 000 kg bedraagt;
- onverminderd de bepalingen inzake de regels voor typegoedkeuring van de betrokken voertuigen, samenstellen van voertuigen bestaande uit een trekkend voertuig van categorie B en een aanhangwagen of oplegger met een toegestane maximum massa van meer dan 3500 kg, mits de toegestane massa van het samenstel ten hoogste 12 000 kg bedraagt;
- de minimumleeftijd voor de categorieën C1 en C1E wordt vastgesteld op 18 jaar, onverminderd de bepalingen inzake het besturen van dergelijke voertuigen in richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, [tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van richtlijn 76/914/EEG van de Raad][<sup>6</sup>];

[...]”

6. Richtlijn 2006/126 heeft tevens tot doel aan de eisen inzake de verkeersveiligheid te voldoen door minimumvoorwaarden vast te stellen voor de afgifte of verlenging van het rijbewijs, waarbij deze voorwaarden per categorie van rijbewijs kunnen verschillen.

7. Volgens artikel 7, lid 1, sub a, van deze richtlijn wordt het rijbewijs slechts afgegeven aan de aanvragers die overeenkomstig het bepaalde in bijlage II bij deze richtlijn met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen hebben afgelegd en voldoen aan de medische normen van bijlage III bij deze richtlijn. Artikel 7, lid 3, sub a, van richtlijn 2006/126

bepaalt dat voor de rijbewijscategorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E de verlenging van het rijbewijs bij het verstrijken van de administratieve geldigheidsduur ervan afhankelijk is van de vaststelling dat nog steeds is voldaan aan de in bijlage III bij deze richtlijn vermelde minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig.

8. Bijlage III bij richtlijn 2006/126 betreft de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig. Zij bepaalt de voorwaarden waaronder het rijbewijs moet worden afgeleverd. Daartoe verdeelt deze bijlage de categorieën rijbewijzen in twee groepen, waarbij afhankelijk van de groep waartoe de aanvrager van het rijbewijs behoort andere voorwaarden gelden.

9. Aldus omvat groep 1 de bestuurders van voertuigen van de categorieën A, A1, A2, AM, B, B1 en BE. Groep 2 omvat de bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E.

10. Aangaande het medisch onderzoek van het gezichtsvermogen bepaalt bijlage III bij richtlijn 2006/126 het volgende:

„6. Iedere aanvrager van een rijbewijs dient de nodige onderzoeken te ondergaan om vast te stellen of hij beschikt over voldoende gezichtsscherpte voor het besturen van motorvoertuigen. Indien daarover twijfel bestaat, moet hij/zij door een bevoegde medische instantie worden onderzocht. Bij dat onderzoek dient bijzondere aandacht te worden besteed aan: de gezichtsscherpte, het gezichtsveld, het gezichtsvermogen in het schemerdonker, de licht- en contrastgevoeligheid, diplopie en andere visuele functies die essentieel zijn voor de veilige besturing van een motorvoertuig.

Aan bestuurders van groep 1 die niet aan de normen inzake gezichtsscherpte en -veld voldoen, kan in ‚uitzonderlijke omstandigheden‘ een rijbewijs worden toegekend; in die gevallen moet de bestuurder door een bevoegde medische instantie worden onderzocht om aan te tonen dat er geen sprake is van andere beschadigingen van de visuele functies, zoals lichtschitteringen (glare), contrastgevoeligheid of een te beperkt gezichtsvermogen bij schemerlicht. De bestuurder moet tevens met goed gevolg een door een bevoegde instantie georganiseerde praktijktest afleggen.

Groep 1:

6.1. Iedere aanvrager van een rijbewijs of verlenging van een rijbewijs dient, zo nodig met optische correctie, een binoculaire gezichtsscherpte te hebben van ten minste 0,5.

Voorts dient het horizontale gezichtsveld minstens 120° te bedragen, het gezichtsbereik dient minstens 50° links en rechts en 20° naar boven en beneden te reiken. Binnen een straal van 20° vanuit het centrum van het gezichtsveld mogen er zich geen gebreken voordoen.

Indien een progressieve oogziekte wordt ontdekt of gemeld, kan het rijbewijs worden afgegeven of verlengd mits de aanvrager zich periodiek door een bevoegde medische instantie laat onderzoeken.

6.2. Iedere aanvrager van een rijbewijs of verlenging van een rijbewijs die het gezichtsvermogen van één oog volledig is kwijtgeraakt of die, bijvoorbeeld in geval van diplopie, slechts één oog gebruikt, dient een gezichtsscherpte, zo nodig met optische correctie, van ten minste 0,5 te hebben. De bevoegde medische instantie dient daarbij te verklaren dat dit monoculaire zien al zo lang bestaat dat de betrokkene zich daaraan heeft aangepast, en dat het gezichtsveld van het oog voldoet aan de in punt 6.1 vastgestelde normen.

6.3. Na een recent geval van diplopie of verlies van het gezichtsvermogen van één oog moet een passende aanpassingsperiode (bijvoorbeeld zes maanden) in acht worden genomen tijdens dewelke geen motorvoertuig mag worden bestuurd. Na die periode mag pas opnieuw een motorvoertuig worden bestuurd na gunstig advies van gezichts- en rijdeskundigen.

Groep 2:

6.4. Iedere aanvrager van een rijbewijs of verlenging van een rijbewijs dient, zo nodig met optische correctie, te beschikken over een gezichtsscherpte van minstens 0,8 voor het beste oog en 0,1 voor het minder goede oog. Indien de waarden 0,8 en 0,1 met een optische correctie worden bereikt, dient de correctie van de minimale gezichtsscherpte (0,8 en 0,1) te zijn verkregen door brilglazen die niet sterker mogen zijn dan 8 dioptrieën, of door contactlenzen. De correctie moet goed worden verdragen.

Voorts dient het horizontale gezichtsveld met beide ogen minstens 160° te bedragen, het gezichtsbereik dient minstens 70° links en rechts en 30° naar boven en beneden te reiken. Binnen een straal van 30° vanuit het centrum van het gezichtsveld mogen er zich geen gebreken voordoen.

Rijbewijzen mogen niet worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager of bestuurder lijdt aan een verminderde contrastgevoeligheid of diplopie.

Na een substantiële terugval van het gezichtsvermogen van één oog moet een passende aanpassingsperiode (bijvoorbeeld zes maanden) in acht worden genomen tijdens dewelke geen motorvoertuig mag worden bestuurd. Na die periode mag slechts opnieuw een motorvoertuig worden bestuurd na gunstig advies van gezichts- en rijdeskundigen.”

B – *Duits recht*

11. § 2, lid 2, eerste zin, van het Straßenverkehrsgesetz (wet betreffende het wegverkeer) van 5 maart 2003<sup>7</sup>, zoals laatstelijk gewijzigd bij artikel 2, punt 118, van de wet van 22 december 2011<sup>8</sup>, bepaalt dat het rijbewijs voor de betrokken categorie moet worden afgeleverd wanneer de aanvrager met name in staat is gemotoriseerde voertuigen te besturen.

12. Krachtens § 2, lid 4, eerste zin, van diezelfde wet is in staat gemotoriseerde voertuigen te besturen eenieder die aan de daartoe vereiste lichamelijke en mentale voorwaarden voldoet en zich niet schuldig heeft gemaakt aan ernstige of herhaalde inbreuken op de verkeersregelgeving of op strafrechtelijke bepalingen.

13. De precieze voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen om in staat te worden geacht gemotoriseerde voertuigen te besturen zijn vastgesteld in de Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) [besluit betreffende de toegang van personen tot het wegverkeer (besluit betreffende het rijbewijs)] van 13 december 2010<sup>9</sup>, zoals gewijzigd bij besluit van 26 juni 2012.<sup>10</sup> § 12, lid 1, FeV bepaalt dat het gezichtsvermogen van de aanvrager van een rijbewijs voor gemotoriseerde voertuigen moet voldoen aan de in bijlage 6 bij de FeV opgenomen voorwaarden.

7 — BGBl. 2003 I, blz. 310.

8 — BGBl. 2011 I, blz. 3044.

9 — BGBl. 1998 I, blz. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, blz. 1394; hierna: „FeV”.

14. Punt 2.2.1 van deze bijlage 6 bepaalt in dit verband dat elk verminderd gezichtsvermogen – voor zover mogelijk en voor zover dit goed wordt verdragen – dient te worden gecorrigeerd tot de volgende minimale gezichtsscherpte: gezichtsscherpte voor het beste oog of gezichtsscherpte voor beide ogen samen: 0,8; gezichtsscherpte voor het minder goede oog: 0,5. In bepaalde bijzondere gevallen mag voor de categorieën C, CE, C1 en C1E, rekening houdend met de rijervaring en het gebruik van het voertuig, de gezichtsscherpte voor het minder goede oog minder dan 0,5 bedragen maar niet minder dan 0,1. In dergelijke gevallen is een ooggeneeskundig onderzoek vereist.

15. De verwijzende rechter merkt op dat de Duitse wetgever, toen hij de vereisten betreffende de gezichtsscherpte van richtlijn 2006/126 in het nationale recht heeft omgezet, overeenkomstig punt 5 van bijlage III bij deze richtlijn zelf strengere vereisten heeft opgelegd voor het minder goede oog door de minimale gezichtsscherpte van dit oog enkel voor bepaalde gevallen en onder restrictieve materiële en formele voorwaarden te aanvaarden.

16. Volgens punt 2.3 van bijlage 6 bij de FeV moet na een nieuw verlies van gezichtsvermogen een passende aanpassingsperiode in acht worden genomen waarin geen gemotoriseerd voertuig mag worden bestuurd. Na deze periode mogen dergelijke voertuigen pas opnieuw worden bestuurd nadat de betrokkene een ooggeneeskundig onderzoek heeft ondergaan en advies heeft ingewonnen.

17. Ten slotte bepaalt § 74, lid 1, punt 1, FeV dat de bevoegde hoogste autoriteiten van het Land, de door hen aangewezen autoriteiten of de krachtens het recht van het Land bevoegde autoriteiten in bepaalde bijzondere gevallen of in het algemeen voor bepaalde particuliere aanvragers in uitzonderingen kunnen voorzien voor zover dit geen gevolgen buiten het grondgebied van het Land heeft en geen uniforme beslissing noodzakelijk is. Volgens punt 2 van deze bepaling kan ook het Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (federaal ministerie van Verkeer, Bouw en Stadsontwikkeling), wanneer de autoriteiten van het Land niet krachtens punt 1 van deze bepaling bevoegd zijn, voor alle bepalingen van het FeV in uitzonderingen voorzien. Na raadpleging van de hoogste bevoegde autoriteiten van de Länder kent dit ministerie algemene uitzonderingen toe bij besluit dat niet door de Bundesrat moet worden goedgekeurd.

## **II – Feiten van het hoofdeding en prejudiciële vraag**

18. Bij besluit van 28 april 2010 is het rijbewijs van Glatzel ingetrokken wegens het rijden in staat van dronkenschap.

19. Bij besluit van 2 november 2010 heeft het Landratsamt Schwandorf het verzoek van Glatzel om afgifte van een nieuw rijbewijs ingewilligd voor de categorieën van groep 1 als omschreven in bijlage III bij richtlijn 2006/126, namelijk de categorieën A, A1 en BE, en voor de nationale categorieën M, L en S, die het recht verlenen tot het besturen van fietsen met een hulpmotor, lichte tweewielige motorvoertuigen, lichte gemotoriseerde voertuigen met een door de constructie bepaalde maximale snelheid van 45 km/u en werf- of landbouwtractoren met een door de constructie bepaalde respectieve maximale snelheid van 25 en 32 km/u.

20. Bij hetzelfde besluit is Glatzel echter de afgifte van een nieuw rijbewijs voor de categorieën C1 en C1E geweigerd omdat uit een ooggeneeskundig onderzoek bleek dat hij aan eenzijdige amblyopie leed. Hoewel zijn centrale gezichtsscherpte voor het linkeroog 1,0 bedroeg – dus niet verminderd was – en hetzelfde gold voor de gezichtsscherpte bij gebruik van beide ogen, kon Glatzel bij gebruik van enkel zijn rechteroog slechts handbewegingen waarnemen. Bijgevolg voldeed hij niet aan de door het Duitse recht gestelde voorwaarden ter afgifte van het rijbewijs voor de categorieën C1 en C1E.



21. Tegen dit besluit heeft Glatzel vergeefs bezwaar ingesteld. Bijgevolg heeft hij bij het Verwaltungsgericht Regensburg een beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van 2 november 2010 en tot afgifte van een rijbewijs voor de categorieën C1 en C1E. Dit beroep is bij beslissing van 20 juni 2011 verworpen op grond dat Glatzel niet over de toen door het Duitse recht vereiste minimale gezichtsscherpte van 0,5 beschikte.

22. Tegen deze beslissing heeft Glatzel hoger beroep ingesteld bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof. Deze rechterlijke instantie heeft bij een ooggeneeskundige dienst om een deskundigenverslag verzocht om het huidige gezichtsvermogen van Glatzel vast te stellen en om te vernemen of en in welke mate hij bestaande beperkingen, in casu betreffende zijn ruimtelijk gezichtsvermogen, kan compenseren en of deze compenserende vaardigheden los van zijn wil ontstaan. Overigens wenste de verwijzende rechter via een ander deskundigenverslag te vernemen of er vanuit wetenschappelijk oogpunt geldige redenen zijn om anatomisch of functioneel eenogige personen ook dan de afgifte van een rijbewijs voor de categorieën C1 en C1E te weigeren indien is aangetoond dat deze personen in staat zijn eventuele verslechtingen van hun gezichtsvermogen voldoende te compenseren. Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof wenste eveneens te vernemen aan welke voorwaarden dergelijke personen in voorkomend geval dienden te voldoen opdat het besturen van voertuigen van deze categorieën geen bijkomend gevaar zou opleveren voor de verkeersveiligheid van personen van wie het gezichtsvermogen niet is verminderd.

23. Op basis van deze verslagen en de voor hem gehouden terechtzitting is de verwijzende rechter van mening dat de vordering van Glatzel moet worden toegewezen, met andere woorden dat de bestuurlijke besluiten moeten worden nietig verklaard, de beslissing van het Verwaltungsgericht Regensburg moet worden vernietigd en aan Glatzel een rijbewijs voor de categorieën C1 en C1E moet worden afgegeven. Volgens de verwijzende rechter is de Duitse rechtsbepaling die zich tegen de afgifte van een dergelijk rijbewijs verzet ongeldig omdat zij het verbod van non-discriminatie op grond van handicap schendt. Aangezien deze bepaling echter is gebaseerd op punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126, rijst allereerst de vraag naar de geldigheid van dat punt.

24. Aldus heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126[...] verenigbaar met de artikelen 20, 21, lid 1, en 26, van het [Handvest], nu die bepaling – zonder dat een uitzondering mogelijk is – van aanvragers voor de afgifte of verlenging van een rijbewijs van de categorieën C1 en C1E ook dan een minimale gezichtsscherpte van 0,1 voor het minder goede oog vereist wanneer deze personen met beide ogen zien en bij gebruik van beide ogen over een normaal gezichtsveld beschikken?”

### III – Beoordeling

25. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wordt het Hof verzocht om punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 aan de artikelen 20, 21, lid 1, en 26 van het Handvest te toetsen. Meer in het bijzonder wordt het Hof verzocht om, gelet op deze bepalingen, de geldigheid te beoordelen van de vereiste minimale gezichtsscherpte waarover een aanvrager van een rijbewijs voor de categorieën C1 of C1E dient te beschikken.

26. De verwijzende rechter vraagt zich immers af of de omstandigheid dat de aanvrager die behoort tot de in deze richtlijn omschreven groep 2 over een dergelijke minimale gezichtsscherpte dient te beschikken, niet strijdig is met het verbod van non-discriminatie op grond van handicap, en meer in het algemeen met het beginsel van gelijke behandeling, aangezien de voornoemde richtlijn de aanvragers van groep 2 anders behandelt dan de aanvragers van groep 1.

27. Ik zal eerst onderzoeken of punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 verenigbaar is met de artikelen 21, lid 1, en 26 van het Handvest en vervolgens hetzelfde doen ten opzichte van artikel 20 van het Handvest.

*A – Geldigheid van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 ten opzichte van de artikelen 21, lid 1 en 26 van het Handvest*

28. Het onderzoek van de voorgelegde prejudiciële vraag vereist allereerst dat wordt onderzocht of de artikelen 21, lid 1, en 26 van het Handvest op de omstandigheden van het hoofdgeding toepasselijk zijn. Het is immers slechts indien de situatie van Glatzel, die lijdt aan een verminderd gezichtsvermogen, onder het begrip handicap valt, dat de geldigheid van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 ten opzichte van deze bepalingen kan worden onderzocht.

#### 1. Begrip handicap

29. Het begrip handicap is niet in het Handvest en evenmin in de verdragen of het afgeleid recht omschreven. Het Hof heeft dit begrip kunnen uitleggen in het kader van de toepassing van het verbod van discriminatie op grond van handicap in arbeid, en meer in het bijzonder in het kader van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.<sup>11</sup> Aldus heeft het Hof zijn omschrijving van dit begrip in het arrest van 11 juli 2006, *Chacón Navas*<sup>12</sup>, in het recente arrest van 11 april 2013, *HK Danmark*<sup>13</sup>, gepreciseerd door te oordelen dat het begrip handicap moet worden opgevat als een beperking die met name het gevolg is van lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen.<sup>14</sup>

30. Mijns inziens moet bij de beoordeling of de situatie van Glatzel onder het begrip handicap valt, de door het Hof in deze arresten gegeven omschrijving worden gebruikt.

31. In de eerste plaats kan immers niet worden voorbijgegaan aan het feit dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de betrokken persoon een rijbewijs voor de categorieën C1 of C1E aanvraagt om toegang te krijgen tot het beroep van vrachtwagenchauffeur. Het bezit van een rijbewijs van deze categorieën is een basisvoorwaarde voor de uitoefening van dit beroep. Het is in deze zin ongetwijfeld een voorwaarde voor toegang tot dit beroep in de zin van artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn 2000/78. Hetzelfde geldt overigens ook voor de andere rijbewijscategorieën van groep 2, waaronder de rijbewijzen voor het besturen van voertuigen voor het vervoer van meer dan acht personen, zoals touringcars en bussen voor het openbaar vervoer, al dan niet met aanhangwagens.

32. Bijgevolg komt het mij voor dat het Hof de beoordeling of de situatie van Glatzel al dan niet onder het begrip handicap valt, dient te verrichten binnen het kader van een eventuele discriminatie aangaande de voorwaarden voor toegang tot een beroep. Dit blijkt volgens mij overigens uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, waarin de verwijzende rechter uitdrukkelijk verwijst naar de integratie op de arbeidsmarkt van personen met een handicap en de toegang tot het beroep van vrachtwagenchauffeur.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> — PB L 303, blz. 16.

<sup>12</sup> — C-13/05, Jurispr. blz. I-6467, punt 43.

<sup>13</sup> — C-335/11 en C-337/11.

<sup>14</sup> — Punt 38.

<sup>15</sup> — Zie punten 37 en 38 van de verwijzingsbeslissing.

33. In de tweede plaats is het van wezenlijk belang dat dit begrip, dat een Unierechtelijk begrip is, in de rechtsorde van de Unie op eenvormige wijze wordt uitgelegd, temeer daar richtlijn 2000/78 is vastgesteld op basis van artikel 13 EG, waardoor artikel 21, lid 1, van het Handvest rechtstreeks is geïnspireerd.<sup>16</sup>

34. In casu ben ik van mening dat de situatie van Glatzel onder het begrip handicap valt.

35. Mijns inziens volgt uit de door het Hof en de Verenigde Naties<sup>17</sup> gegeven omschrijving dat de vraag of er sprake is van een handicap niet moet worden beantwoord aan de hand van de graad van de betrokken beperking, maar aan de hand van de weerslag die deze beperking binnen een sociale context, een bepaalde omgeving, heeft. Bijgevolg moet de aandacht op deze weerslag worden gericht en niet op de beperking zelf. Wij hebben dus te maken met een handicap indien de wisselwerking tussen een beperking – of een aandoening, om de door het Hof gebruikte term over te nemen – en een bepaalde omgeving tot gevolg heeft dat de activiteit van de betrokken persoon wordt beperkt zodat hij niet meer volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven kan deelnemen.

36. Bijgevolg vormt een beperking of een lichamelijke, mentale of psychische aandoening niet noodzakelijk een handicap. Alles hangt af van de omgeving waarin de betrokken persoon zich ontwikkelt en de hindernissen die hij tegenkomt wanneer zijn beperking met deze omgeving in wisselwerking treedt.<sup>18</sup>

37. Wat echter de situatie van Glatzel betreft, dient deze analyse ertoe te leiden dat diens beperking onder het begrip handicap valt.

38. Glatzel leidt immers aan eenzijdige amblyopie waardoor het zicht in zijn rechteroog is aangetast. Aldus heeft hij na correctie in zijn rechteroog een zicht van minder dan 0,1 en kan hij bij gebruik van enkel dat oog slechts handbewegingen waarnemen. Amblyopie zorgt niet noodzakelijkerwijs voor hinder in het dagelijks leven. Mensen die, zoals Glatzel, met deze beperking zijn geboren, hebben geleerd het zicht in het beperkte oog door het gebruik van het andere oog te compenseren en kunnen zich bijna normaal in de samenleving ontwikkelen.

39. Dit neemt niet weg dat een persoon in de situatie van Glatzel, die lijdt aan amblyopie, als gevolg van deze beperking de toegang tot het beroep van vrachtwagenchauffeur wordt ontzegd aangezien deze persoon niet aan de vereisten voor de afgifte van het rijbewijs van de categorieën C1 en C1E voldoet. Hier vormt de beperking dus wél een handicap in de zin van de rechtspraak van het Hof aangezien de wisselwerking tussen deze beperking en deze specifieke omgeving een hindernis vormt om volledig en daadwerkelijk deel te nemen aan een beroepsactiviteit die, alles in aanmerking genomen, niet is beëindigd.

40. Bijgevolg valt de situatie in het hoofdgeding onder het begrip handicap waardoor de artikelen 21, lid 1, en 26 van het Handvest van toepassing zijn. Thans moet worden nagegaan of de door de wetgever van de Unie vereiste minimale gezichtsscherpte voor de afgifte van een rijbewijs voor de categorieën C1 en C1E tot discriminatie leidt en een schending vormt van het beginsel van integratie van personen met een handicap.

16 — Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB C 303, blz. 17).

17 — Zie het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 (PB L 23, blz. 35), waarin in de considerans, sub e, handicap wordt omschreven als: „voortvloei[end] uit de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen belet ten volle, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving”.

18 — Het bewijs daarvan leverde admiraal Nelson, die, hoewel hij een oog verloor tijdens het beleg van Calvi in 1794, verder zijn troepen blijven aanvoeren en in 1805 de zeeslag bij Trafalgar won. Hoewel hij objectief gezien een visuele beperking had, vormde dat in deze omstandigheden toch geen handicap.



## 2. Schending van de artikelen 21, lid 1, en 26 van het Handvest

41. Krachtens vaste rechtspraak heeft het Hof, bij de rechtmatigheidstoetsing die het dient te verrichten, altijd erkend dat de wetgever van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt aangaande de aard en de omvang van de binnen de actiegebieden van de Europese Unie vast te stellen maatregelen. Aangezien de autoriteiten van de Europese Unie dus over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, met name met betrekking tot de beoordeling van zeer ingewikkelde wetenschappelijke en technische feiten om de aard en de omvang van de maatregelen die zij vaststellen te bepalen, moet de toetsing door de rechter van de Unie beperkt blijven tot de vraag of er bij de uitoefening van deze bevoegdheid geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of deze autoriteiten de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk hebben overschreden. In een dergelijke context kan de rechter van de Unie zijn beoordeling van de wetenschappelijke en technische feiten immers niet in de plaats stellen van die van de instellingen, waaraan het Verdrag die taak bij uitsluiting heeft toevertrouwd.<sup>19</sup>

42. Dat neemt niet weg dat de wetgever van de Unie de grondrechten dient te eerbiedigen en dat deze grondrechten overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts kunnen worden beperkt indien deze beperkingen noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

43. Mijns inziens is dit in het hoofdgeding het geval.

44. De door richtlijn 2006/126 ingevoerde regels dragen met name bij tot de veiligheid van het wegverkeer.<sup>20</sup> Meer in het bijzonder heeft de wetgever van de Unie, om aan de eisen inzake verkeersveiligheid te voldoen, minimumvoorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs vastgesteld<sup>21</sup> die met name in punt 6.4 van bijlage III bij deze richtlijn zijn opgenomen.

45. Het verbeteren van de verkeersveiligheid vormt onmiskenbaar een doelstelling van algemeen belang.<sup>22</sup> Om die reden heeft de Europese Commissie, volgend op haar derde actieprogramma voor verkeersveiligheid, in een mededeling van 2010 de behoefte aan een sterker verkeersveiligheidsbeleid benadrukt.<sup>23</sup> Volgens de recentste statistieken sterven er per dag immers 75 personen in het verkeer en zijn er voor iedere persoon die op het Europese wegennet overlijdt tien anderen die zware verwondingen oplopen zoals hersen- of ruggenmergletsels.<sup>24</sup>

46. Overigens vereist het besturen in het algemeen, en het besturen van voertuigen met de afmetingen van een vrachtwagen in het bijzonder, onmiskenbaar een goed gezichtsvermogen, wat op zich een goede gezichtsscherpte en een ongewijzigd gezichtsveld veronderstelt.

19 — Zie, met name, arrest van 15 oktober 2009, *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, Jurispr. blz. I-10035, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 — Zie punt 2 van de considerans van deze richtlijn.

21 — Zie punt 8 van de considerans van deze richtlijn.

22 — Zie arrest van 22 oktober 2009, *Commissie/Portugal* (C-438/08, Jurispr. blz. I-10219, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie in die zin arresten van 19 mei 2011, *Grasser* (C-184/10, Jurispr. blz. I-4057, punt 26), en 13 oktober 2011, *Apelt* (C-224/10, Jurispr. blz. I-9601, punt 47).

23 — Zie mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 20 juli 2010, met als titel „Naar een Europese verkeersveiligheidsruimte – Strategische beleidsoriëntaties inzake de verkeersveiligheid voor de periode 2011-2020” [COM(2010) 389 definitief].

24 — Zie het persbericht van de Commissie van 19 maart 2013, te vinden op de volgende website: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-236\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_nl.htm).

47. De gezichtsscherpte is immers het vermogen om kleine details vanaf grotere afstand, over het algemeen drie tot zes meter, te onderscheiden. Zij wordt geacht het belangrijkste bestanddeel van het gezichtsvermogen te vormen.<sup>25</sup> Het gezichtsveld is de waarneming van de ruimte door een oog dat niet wordt bewogen. Met een ongewijzigd gezichtsveld kunnen voorwerpen, lichten, kleuren of bewegingen worden waargenomen die zich op een afstand van het fixatiepunt van het oog bevinden.

48. Bijgevolg is het voor de uitoefening van een beroep als dat van vrachtwagenchauffeur, waarbij de bestuurder het grootste deel van zijn arbeidstijd op de weg doorbrengt, des te belangrijker over een goed gezichtsvermogen te beschikken. Op het gezichtsvermogen moet dus een beroep kunnen worden gedaan in soms moeilijke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer het regent, 's nachts of bij dichte mistvorming. Het is uiterst belangrijk dat de bestuurder over een gezichtsvermogen beschikt dat hem in staat stelt bij onvoorziene omstandigheden waarmee hij kan worden geconfronteerd, de best mogelijke reflexen te hebben.

49. Voor het besturen van voertuigen blijft het zicht dus de belangrijkste eigenschap<sup>26</sup> en het verband tussen een goed zicht en de verkeersveiligheid lijkt mij vanzelfsprekend.

50. Het zijn deze overwegingen die de wetgever van de Unie ertoe hebben gebracht voor de afgifte van rijbewijzen van de categorieën C1 en C1E een minimale gezichtsscherpte te vereisen. Eerst heeft de Commissie in het kader van richtlijn 91/439/EEG<sup>27</sup> deze minimale vereiste gezichtsscherpte voor aanvragers van een rijbewijs vastgesteld. Vervolgens heeft de wetgever van de Unie, aangezien artikel 8 van richtlijn 2006/126 bepaalt dat bijlage III bij deze richtlijn kan worden aangepast aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, een beroep gedaan op een deskundigenpanel, de werkgroep „Eyesight”, om te onderzoeken of deze minimale vereiste gezichtsscherpte moest worden aangepast.

51. Deze werkgroep was zich volkomen bewust van de mogelijke integrerende functie van het rijbewijs en heeft daarom reeds bij het begin van haar verslag aangegeven dat de minimale geschiktheidsvoorwaarden om die reden niet dusdanig streng mochten zijn dat daardoor bepaalde bestuurders zonder geldige reden werden uitgesloten.<sup>28</sup> Het was derhalve noodzakelijk een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds het verbeteren van de verkeersveiligheid en anderzijds het verzekeren van de mobiliteit van particuliere bestuurders.

52. Nadat deze werkgroep haar advies had uitgebracht, heeft de wetgever van de Unie richtlijn 2009/113 tot wijziging van richtlijn 2006/126, in haar oorspronkelijke versie, en meer in het bijzonder van bijlage III bij deze richtlijn, vastgesteld. Aldus heeft hij met name beslist de minimale vereiste gezichtsscherpte voor de afgifte van rijbewijzen van groep 2 te wijzigen. Deze minimale vereiste gezichtsscherpte, na correctie, is voor het beste oog vastgesteld op minstens 0,8 en voor het minder goede oog verlaagd van 0,5 naar 0,1.

53. Gelet op de nauwe band tussen het gezichtsvermogen en de veiligheid op de verkeerswegen is het vereisen van een dergelijke minimale gezichtsscherpte onmiskenbaar noodzakelijk om de verkeersveiligheid te verbeteren. Wat meer in het bijzonder het geval van een persoon als Glatzel betreft, die aan eenzijdige amblyopie lijdt, moet worden opgemerkt dat deze beperking rechtstreeks het gezichtsvermogen van de betrokken persoon vermindert. In casu beschikt Glatzel, die met zijn

25 — Zie het verslag van de werkgroep „Eyesight” van mei 2005, met als titel „New standards for the visual functions of drivers”, te vinden op de volgende website: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/behavior/doc/new\\_standards\\_final\\_version\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf), blz. 6.

26 — Ibidem, blz. 4.

27 — Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PB L 237, blz. 1).

28 — Zie het reeds aangehaalde verslag van de werkgroep „Eyesight”, blz. 4.

minder goede oog slechts handbewegingen kan waarnemen, voor dit oog over een gezichtsscherpte van minder dan 0,1. Volgens de door de Wereldgezondheidsorganisatie gebruikte classificatie wordt een dergelijke gezichtsscherpte geacht een ernstige visuele beperking te vormen die onder categorie 2 valt, de categorie die voorafgaat aan die waartoe blindheid behoort.<sup>29</sup>

54. Hoewel eenzijdige amblyopie niet noodzakelijkerwijs voor hinder zorgt in het dagelijkse leven, kan de aandoening in de bijzondere context van het besturen van een voertuig worden geacht een potentieel gevaar te vormen voor zowel diegene die eraan lijdt als de andere weggebruikers. In het verslag van de werkgroep „Eyesight” staat immers te lezen dat het besturen van een voertuig een activiteit is waarvoor het zicht in beide ogen noodzakelijk is en dat, gelet op hun verantwoordelijkheden, bestuurders die behoren tot groep 2 – ik breng in herinnering dat deze bestuurders grote vrachtvoertuigen van meer dan 3,5 ton of voertuigen voor het vervoeren van meer dan 8 passagiers besturen – over een „reserveoog” dienen te beschikken, namelijk een oog waarmee de omgeving kan worden waargenomen indien deze bestuurders plotseling het zicht in het andere oog verliezen. Bijgevolg heeft de werkgroep „Eyesight” geoordeeld dat een minimale gezichtsscherpte van 0,1 diende te volstaan om de bestuurder van een vrachtwagen of touringcar voldoende tijd te geven om te reageren en zijn voertuig in alle veiligheid tot stilstand te brengen.<sup>30</sup>

55. De wetgever van de Unie heeft het advies van de deskundigen gevolgd en verlangt dus van bestuurders die behoren tot groep 2 dat zij, na correctie, over een gezichtsscherpte van minstens 0,8 voor het beste en 0,1 voor het minder goede oog beschikken.

56. Het vereiste van een dergelijke minimale gezichtsscherpte lijkt mij niet verder te gaan dan noodzakelijk is om de doelstelling van de verbetering van de verkeersveiligheid te bereiken. In de eerste plaats is preventie, onder meer door een grondig onderzoek van de lichamelijke en mentale geschiktheid van bestuurders van voertuigen als die welke behoren tot de categorieën C1 en C1E, van doorslaggevend belang voor de verkeersveiligheid. Het vereiste van een minimale gezichtsscherpte draagt ongetwijfeld bij tot het voorkomen van de gevaren die met het besturen van een voertuig zijn verbonden. Wat het bepalen van deze vereiste minimale gezichtsscherpte betreft zijn de deskundigen mijns inziens het best in staat om te beoordelen of een persoon over voldoende gezichtsscherpte beschikt om in alle veiligheid dergelijke voertuigen te besturen. Overigens breng ik in herinnering dat artikel 8 van richtlijn 2006/126 uitdrukkelijk bepaalt dat deze minimale vereiste gezichtsscherpte kan worden aangepast aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, wat onlangs is gebeurd.<sup>31</sup>

57. Om die redenen denk ik dat de wetgever van de Unie, gelet op de doelstelling van richtlijn 2006/126 om de verkeersveiligheid te verbeteren, de gegevens waarover hij beschikte en zijn ruime beoordelingsbevoegdheid op dit gebied, rechtmatig deze vereisten mocht opleggen en dat zij een beperking van de artikelen 21, lid 1, en 26 van het Handvest rechtvaardigen.

58. Gelet op het voorgaande ben ik bijgevolg van mening dat punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126, dat het vereiste gezichtsvermogen bepaalt voor de afgifte van een rijbewijs van de categorieën C 1 en C1E, in overeenstemming is met de artikelen 21, lid 1, en 26 van het Handvest.

29 — Zie de volgende websites: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr#/H53-H54> en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr>.

30 — Zie het reeds aangehaalde verslag van de werkgroep „Eyesight”, blz. 23.

31 — Zie punt 52 van de onderhavige conclusie.

*B – Geldigheid van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 ten opzichte van artikel 20 van het Handvest*

59. De verwijzende rechter wenst eveneens te vernemen of punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, neergelegd in punt 20 van het Handvest, aangezien bestuurders die behoren tot groep 2 anders worden behandeld dan bestuurders van groep 1. Van deze laatsten wordt immers enkel een minimale gezichtsscherpte verlangd voor het binoculaire gezichtsvermogen. Bijgevolg moeten enkel aanvragers van een rijbewijs dat behoort tot groep 2 over een „reserveoog” beschikken zonder dat van dit vereiste kan worden afgeweken.

60. Ik denk niet dat deze verschillende behandeling het beginsel van gelijke behandeling schendt.

61. Dit beginsel vereist immers dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit objectief is gerechtvaardigd.<sup>32</sup> De situatie van bestuurders die behoren tot groep 1 is echter niet vergelijkbaar met de situatie van bestuurders die behoren tot groep 2.

62. De wetgever van de Unie heeft bewust gekozen voor de creatie van twee categorieën van bestuurders waarbij deze categorieën zijn gebaseerd op de afmetingen van het voertuig, het aantal vervoerde passagiers en de om die reden uit het besturen van die voertuigen voortvloeiende verantwoordelijkheden. Ik breng in herinnering dat bestuurders die behoren tot groep 2 voertuigen met grote afmetingen, zoals vrachtwagens of touringcars, besturen. Zoals ik reeds heb opgemerkt in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Apelt heeft geleid, laten dit onderscheid en de daaruit voortvloeiende lichamelijke en mentale vereisten zich gemakkelijk verklaren door de omstandigheid dat een touringcar of een vrachtwagen anders wordt bestuurd dan een personenauto of een motorfiets. Het sturen is veel moeilijker en de wegligging is zeer verschillend. Ook draagt de buschauffeur wegens het aantal vervoerde passagiers een grotere verantwoordelijkheid.<sup>33</sup>

63. Bovendien berust het onderscheid tussen de bestuurders van voertuigen van groep 1 en de bestuurders van voertuigen van groep 2 eveneens op het feit dat bij een verkeersongeval waarbij een vrachtwagen of touringcar is betrokken de gevolgen doorgaans ernstiger zijn, wat verklaart waarom de voorwaarden voor de afgifte van een rijbewijs strenger dienen te zijn.

64. Overigens zijn de bestuurders die behoren tot groep 2 in de meeste gevallen beroepschauffeurs, die een groot deel van hun arbeidstijd op het wegennet doorbrengen. Bijgevolg moet nauwlettend op de lichamelijke en mentale geschiktheid van deze bestuurders worden toegezien. Dit geldt des te meer voor het bij een lange rit buitengewoon belangrijke gezichtsvermogen aangezien lange ritten noodzakelijkerwijs de vermoeidheid en dus het zicht sterk beïnvloeden. Overigens hebben de lidstaten, zoals ook de Raad van de Europese Unie in punt 29 van zijn opmerkingen heeft opgemerkt, volgens punt 1.3 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 de mogelijkheid om dezelfde controles betreffende de lichamelijke en mentale geschiktheid toe te passen op bestuurders die hun onder categorie B vallende voertuigen gebruiken voor beroepsdoeleinden, zoals taxi's en ziekenauto's.

65. Aangezien de situatie van bestuurders van groep 1 dus niet vergelijkbaar is met die van bestuurders van groep 2, ben ik van mening dat punt 6.4 van bijlage III bij deze richtlijn eveneens met artikel 20 van het Handvest in overeenstemming is.

32 — Zie arrest van 23 oktober 2012, Nelson e.a. (C-581/10 en C-629/10, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 — Zie punt 39 van mijn conclusie in deze zaak.

#### **IV – Conclusie**

66. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vraag van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„Punt 6.4 van bijlage III van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009, is verenigbaar met de artikelen 20, 21, lid 1, en 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”