



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 18. julija 2013¹

Zadeva C-356/12

Wolfgang Glatzel
proti
Freistaat Bayern

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Nemčija))

„Direktiva 2006/126/ES — Minimalni standardi v zvezi s telesno in duševno zmožnostjo za vožnjo motornih vozil — Kandidat za izdajo vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E, ki mora imeti ostrino vida vsaj 0,1 na slabšem očesu — Neobstoj kakršne koli izjeme celo za osebe, ki dobro vidijo z obema očesoma in imajo normalno vidno polje — Členi 20, 21 in 26 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Načelo enakega obravnavanja — Načelo prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti — Veljavnost točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126/ES“

1. Sodišče mora na podlagi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe preučiti veljavnost točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o voznških dovoljenjih², kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2009/113/ES z dne 25. avgusta 2009³ (v nadaljevanju: Direktiva 2006/126), z vidika členov 20, 21(1) in 26 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁴.
2. Točka 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 od kandidatov za voznško dovoljenje kategorij C1 in C1E zahteva, da imajo ostrino vida s korektivnimi lečami, ki je vsaj 0,8 na boljšem očesu in vsaj 0,1 na slabšem očesu. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari pa je bilo zavrnjeno voznško dovoljenje za ti kategoriji z obrazložitvijo, da ima na enem očesu ambliopijo⁵, zaradi česar ima s korektivnimi lečami le ostrino vida, ki je manjša od 0,1 na slabšem očesu.
3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Nemčija) dvomi o skladnosti teh fizičnih zahtev z načelom enakega obravnavanja in zlasti z načelom prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti ter načelom vključevanja invalidov.
4. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, zaradi katerih mislim, da je točka 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 skladna s členi 20, 21(1) in 26 Listine, tudi če je položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari zajet s pojmom invalidnost.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL L 403, str. 18, in popravek v UL 2009, L 19, str. 67.

3 — UL L 223, str. 31.

4 — V nadaljevanju: Listina.

5 — Ambliopija na enem očesu pomeni veliko funkcionalno izgubo vida na enem očesu, ki prizadene predvsem centralni vid, medtem ko periferni vid ostane skoraj vedno normalen.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

5. Direktiva 2006/126 opredeljuje predvsem različne kategorije voznških dovoljenj. Člen 4(4) te direktive določa:

„[...]“

(d) Kategorija C1:

motorna vozila, ki ne spadajo v kategoriji D1 ali D in katerih največja dovoljena masa presega 3500 kg, vendar je manjša od 7500 kg, ter ki so zasnovana in izdelana za prevoz največ osem potnikov poleg voznika; motorna vozila v tej kategoriji se lahko kombinirajo s priklopnikom z največjo dovoljeno maso, ki ne presega 750 kg;

(e) Kategorija C1E:

- brez poseganja v pravila o homologaciji zadevnih vozil kombinacije vozil, sestavljene iz vlečnega vozila kategorije C1 in priklopnika ali polpriklopnika, pri čemer največja dovoljena masa priklopnika ali polpriklopnika presega 750 kg, pod pogojem, da dovoljena masa kombinacije ne presega 12.000 kg;
- brez poseganja v pravila o homologaciji zadevnih vozil kombinacije vozil, sestavljene iz vlečnega vozila kategorije B in priklopnika ali polpriklopnika, pri čemer največja dovoljena masa priklopnika ali polpriklopnika presega 3500 kg, pod pogojem, da dovoljena masa kombinacije ne presega 12.000 kg;
- najnižja starost za kategoriji C1 in C1E je 18 let, brez poseganja v določbe o vožnji takšnih vozil iz Direktive 2003/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2003 o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov nekaterih cestnih vozil za prevoz blaga ali potnikov [o spremembi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 in Direktive Sveta 91/439/EGS ter o razveljavitvi Direktive Sveta 76/914/EGS] [6];

[...]“

6. Cilj Direktive 2006/126 je tudi zaradi varnosti v cestnem prometu določiti minimalne zahteve za izdajo ali podaljšanje voznškega dovoljenja, ki pa so različne glede na kategorijo voznškega dovoljenja.

7. Člen 7(1)(a) navedene direktive določa, da se voznška dovoljenja izdajo samo tistim kandidatom, ki so opravili preizkus spretnosti in ravnanja ter teoretični preizkus in ki izpolnjujejo zdravniške standarde v skladu z določbami prilog II in III k navedeni direktivi. Člen 7(3)(a) Direktive 2006/126 določa, da je pogoj za podaljšanje voznških dovoljenj po izteku njihove veljavnosti nadaljnje izpolnjevanje minimalnih standardov telesne in duševne zmožnosti za vožnjo, kot so določeni v Prilogi III, za voznška dovoljenja v kategorijah C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 in D1E.

8. Priloga III k Direktivi 2006/126 se nanaša na minimalna merila glede telesne in duševne zmožnosti za vožnjo motornega vozila. V njej so opredeljene zahteve za izdajo voznškega dovoljenja. V ta namen so kategorije voznških dovoljenj razdeljene v dve skupini, zahteve, ki jih mora izpolnjevati kandidat za izdajo voznškega dovoljenja, pa so različne glede na skupino, v katero spada.

6 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 7, str. 441.

9. Skupina 1 tako vključuje voznike vozil kategorij A, A1, A2, AM, B, B1 in BE. Skupina 2 pa vključuje voznike vozil kategorij C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 in D1E.

10. Priloga III k Direktivi 2006/126 v zvezi z zdravstvenimi pregledi vida določa:

- „6. Vsi kandidati za vozniško dovoljenje morajo opraviti ustrezno preiskavo za zagotovitev, da imajo ustrezno oster vid za vožnjo vozil na motorni pogon. Kadar obstaja razlog za dvom o ustreznosti kandidatovega vida, ga mora pregledati pristojen zdravstveni organ. Pri tem pregledu je treba pozornost posvetiti še zlasti naslednjemu: ostrini vida, vidnemu polju, vidu v slabi svetlobi, občutljivosti na bleščanje in občutljivosti za kontraste, diplopiji in drugim vidnim funkcijam, ki lahko ogrozijo varno vožnjo.

Voznikom iz skupine 1 se dovoljenje lahko izda v ‚izjemnih primerih‘, kadar ni mogoče izpolniti standardov za vidno polje ali ostrino vida; v takšnih primerih mora voznik opraviti pregled pri pristojnem zdravstvenem organu, da dokaže, da nima nobene druge okvare vidnih funkcij, vključno z bleščanjem, občutljivostjo za kontraste in vidom v slabi svetlobi. Voznik ali kandidat mora prav tako opraviti pozitiven praktični preskus pri pristojnem organu.

Skupina 1:

- 6.1. Kandidati za vozniško dovoljenje ali za podaljšanje takšnega dovoljenja morajo imeti binokularno ostrino vida, po potrebi s korektivnimi lečami, ki je vsaj 0,5, če se uporabljata obe očesi skupaj.

Poleg tega mora biti horizont pri vidnem polju vsaj 120 stopinj, podaljšanje pa mora biti vsaj 50 stopinj v levo in desno ter 20 stopinj gor in dol. V polmeru osrednjih 20 stopinj ne sme biti nobenih okvar.

Če se odkrije ali potrdi progresivna očesna bolezen, se vozniška dovoljenja lahko izdajo ali podaljšajo pod pogojem, da kandidat opravlja redne preglede pri pristojnem zdravstvenem organu.

- 6.2. Kandidati za vozniško dovoljenje ali za podaljšanje takšnega dovoljenja, ki so utrpeli popolno funkcionalno izgubo vida na eno oko ali ki uporabljajo zgolj eno oko (npr. v primeru diplopije), morajo imeti ostrino vida, ki je vsaj 0,5, po potrebi s korektivnimi lečami. Pristojni zdravstveni organ mora potrditi, da je to stanje monokularnega vida obstajalo dovolj dolgo, da je omogočilo prilagoditev in da vidno polje v tem očesu ustreza zahtevam iz [točke] 6.1.
- 6.3. V primeru nedavnega razvoja diplopije ali izgube vida na enem očesu je potrebno ustrezno obdobje prilagoditve (na primer šest mesecev), ko vožnja ni dovoljena. Po izteku tega obdobja se vožnja dovoli le, če očesni zdravnik in strokovnjak za vožnjo podata pozitivno mnenje.

Skupina 2:

- 6.4. Kandidati za vozniško dovoljenje ali za podaljšanje takšnega dovoljenja morajo imeti ostrino vida, po potrebi s korektivnimi lečami, ki je vsaj 0,8 na boljšem očesu in vsaj 0,1 na slabšem. Če se za doseganje vrednosti 0,8 in 0,1 uporabljajo korektivne leče, je treba minimalno ostrino (0,8 in 0,1) doseči s korekcijo z očali z močjo, ki ne presega dioptrije plus osem, ali s pomočjo kontaktnih leč. Korekcija mora biti dobro tolerirana.

Poleg tega mora biti horizont pri vidnem polju z obema očesoma vsaj 160 stopinj, podaljšanje pa mora biti vsaj 70 stopinj v levo in desno ter 30 stopinj gor in dol. V polmeru osrednjih 30 stopinj ne sme biti nobenih okvar.

Vozniška dovoljenja se ne izdajo ali podaljšajo kandidatom oziroma voznikom, ki trpijo zaradi motenj pri občutljivosti za kontraste ali diplopije.

Po precejšnji izgubi vida na enem očesu je potrebno ustrezno obdobje prilagoditve (na primer šest mesecev), ko prizadeta oseba ne sme voziti. Po izteku tega obdobja se vožnja dovoli le, če očesni zdravnik in strokovnjak za vožnjo podata pozitivno mnenje.“

B – Nemško pravo

11. Člen 2(2), prvi stavek, zakona o cestnem prometu (Straßenverkehrsgesetz) z dne 5. marca 2003⁷, kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 2(118) zakona z dne 22. decembra 2011⁸, določa, da se voziško dovoljenje izda za zadevno kategorijo, če je kandidat predvsem zmožen za vožnjo motornega vozila.

12. V skladu s členom 2(4), prvi stavek, navedenega zakona je za vožnjo motornih vozil zmožna vsaka oseba, ki izpolnjuje za to potrebne pogoje o telesni in duševni zmožnosti in ki ni storila hudih ali ponavljajočih se kršitev cestnoprometnih ali kazenskoprometnih predpisov.

13. Točne zahteve, ki jih je treba izpolnjevati, da se osebi prizna zmožnost za vožnjo motornih vozil, so določene v uredbi o dovolitvi udeležbe osebam v cestnem prometu (uredba o voziškem dovoljenju) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)) z dne 13. decembra 2010⁹ v različici, ki izhaja iz uredbe z dne 26. junija 2012.¹⁰ Člen 12(1) FeV določa, da mora vid kandidata za potrebe vožnje motornih vozil izpolnjevati zahteve iz priloge 6 FeV.

14. Točka 2.2.1 navedene priloge 6 v zvezi s tem določa, da je treba korigirati vsako okvaro vida, če je korekcija mogoča in dobro tolerirana, ob upoštevanju minimalnih vrednosti za ostrino vida, in sicer ostrino na boljšem očesu ali binokularno ostrina vida 0,8 in ostrino na slabšem očesu 0,5. V nekaterih posebnih primerih je lahko ob upoštevanju voziških izkušenj in izkušenj pri uporabi vozila ostrina vida na slabšem očesu manjša od 0,5 za kategorije C, CE, C1 in C1E, vendar ne sme biti manjša od 0,1. V takih primerih je potreben oftalmološki pregled.

15. Predložitveno sodišče opozarja, da je nemški zakonodajalec prenesel zahteve o ostrini vida iz Direktive 2006/126 in določil celo strožje pogoje glede ostrine vida na slabšem očesu v skladu z določbami točke 5 Priloge III k navedeni direktivi, saj je obdržal minimalno ostrino vida na slabšem očesu samo za nekatere primere in ob upoštevanju omejevalnih vsebinskih in procesnih pogojev.

16. V skladu s točko 2.3 priloge 6 k FeV je treba po novi izgubi vida upoštevati ustrezno obdobje prilagoditve, ko vožnja motornih vozil ni dovoljena. Po tem obdobju se vožnja takih vozil dovoli le, če je zadevna oseba opravila oftalmološki pregled in se posvetovala.

17. Nazadnje, člen 74(1), točka 1, FeV določa, da lahko pristojni višji deželni organi ali organi, ki jih ti imenujejo, ali organi, ki so pristojni na podlagi deželnega prava, odobrijo odstopanja v nekaterih posebnih primerih ali na splošno za nekatere posebne kandidate, razen če njihovi učinki niso omejeni na ozemlje dežele in se zdi potrebna enotna odločitev. V skladu s točko 2 navedene določbe lahko odstopanja v zvezi z vsemi določbami FeV odobri tudi zvezno ministrstvo za promet, gradnjo in urbani razvoj, če deželni organi niso pristojni na podlagi točke 1 navedene določbe. To ministrstvo odobri splošna odstopanja z uredbo, za katero ni potrebno soglasje Bundesrat, po posvetovanju s pristojnimi višjimi deželnimi organi.

7 — BGBl. 2003 I, str. 310.

8 — BGBl. 2011 I, str. 3044.

9 — BGBl. 1998 I, str. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, str. 1394; v nadaljevanju: FeV.

II – Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

18. W. Glatzlu je bilo z odločbo z dne 28. aprila 2010 odvzeto vozniško dovoljenje, ker je vozil pod vplivom alkohola.

19. Landratsamt Schwandorf je z odločbo z dne 2. novembra 2010 ugodil zahtevi W. Glatzla za izdajo novega vozniškega dovoljenja za kategorije, ki spadajo v skupino 1, kakor je opredeljena v Prilogi III k Direktivi 2006/126, in sicer za kategorije A, A1 in BE, ter za nacionalne kategorije M, L in S, ki dajejo pravico do vožnje koles z motorjem, lahkih motornih koles in lahkih motornih vozil z največjo konstrukcijsko hitrostjo 45 km/h ter cestnih ali kmetijskih traktorjev z največjo konstrukcijsko hitrostjo 25 km/h oziroma 32 km/h.

20. Z isto odločbo pa je bila W. Glatzlu zavrnjena izdaja novega vozniškega dovoljenja za kategoriji C1 in C1E z obrazložitvijo, da je oftalmološki pregled pokazal, da ima na enem očesu ambliopijo. Čeprav naj bi bila centralna ostrina njegovega vida na levem očesu 1,0 – kar pomeni, da naj bi bila popolna – in naj bi bila tudi vrednost binokularne ostrine vida enaka, pa naj bi bil W. Glatzel z desnim očesom sposoben zaznavati le gibe rok. Zato ni izpolnjeval pogojev, določenih v nemškem pravu, za izdajo vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E.

21. W. Glatzel je zaman vložil pritožbo zoper to odločbo. Zato je pri Verwaltungsgericht Regensburg vložil tožbo za razglasitev ničnosti dela odločbe z dne 2. novembra 2010 in za izdajo vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E. Tožba je bila zavrnjena s sodbo z dne 20. junija 2011, ker W. Glatzel ni imel ostrine vida vsaj 0,5, kot se je takrat zahtevalo v nemškem pravu.

22. W. Glatzel je pritožbo zoper to sodbo vložil pri Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. To sodišče je zahtevalo izvedensko mnenje oftalmološke službe, da bi se ugotovilo dejansko stanje vida W. Glatzla in odločilo, ali in koliko lahko kompenzira obstoječe okvare, v tem primeru okvare prostorskega vida, ter ali so te sposobnosti kompenzacije neodvisne od njegove volje. Predložitveno sodišče je poleg tega želelo z drugim izvedenskim mnenjem izvedeti, ali z znanstvenega vidika obstajajo utemeljeni razlogi za zavrnitev izdaje vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E osebam, ki imajo monokularni vid iz anatomskih ali funkcionalnih razlogov, tudi če je bilo ugotovljeno, da so te osebe sposobne zadostno kompenzirati morebitne okvare vida. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof je želelo izvedeti še, katere pogoje je po potrebi treba izpolniti, da osebe, ki vozijo vozila, ki spadajo v ti kategoriji, ne pomenijo dodatne grožnje za varnost v cestnem prometu v primerjavi z osebami, katerih vid ni v ničemer okvarjen.

23. Predložitveno sodišče na podlagi teh poročil in po obravnavi meni, da bi bilo treba ugoditi predlogu W. Glatzla, to je razglasiti ničnost upravnih odločb in razveljaviti sodbo Verwaltungsgericht Regensburg ter mu izdati vozniško dovoljenje kategorij C1 in C1E. Po mnenju predložitvenega sodišča določba nemškega prava, ki nasprotuje izdaji takega vozniškega dovoljenja, ni veljavna, ker je v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti. Ker pa je bila ta določba prenesena v nemški pravni okvir v skladu s točko 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126, se naprej postavlja vprašanje veljavnosti te točke.

24. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof je tako prekinilo odločanje in Sodišču v predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je točka 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 [...] skladna s členi 20, 21(1) in 26 [Listine] v delu, v katerem se z navedeno določbo – ne da bi bila predvidena možnost izjeme – od kandidatov za vozniško dovoljenje kategorij C1 in C1E zahteva ostrina vida, ki je vsaj 0,1 na slabšem očesu, tudi tedaj, ko imajo te osebe binokularno ostrino vida in je vidno polje obeh oči normalno?“

III – Presoja

25. Sodišče je s tem vprašanjem za predhodno odločanje zaproseno za oceno skladnosti točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 s členi 20, 21(1) in 26 Listine. Natančneje, razsoditi mora, ali je minimalna ostrina vida, ki se zahteva od kandidata za vozniško dovoljenje kategorije C1 ali C1E, veljavna z vidika teh določb.

26. Predložitveno sodišče zato sprašuje, ali zahtevati tako minimalno ostrino vida od kandidata, ki spada v skupino 2, kakor je opredeljena z navedeno direktivo, ni v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti ter splošneje z načelom enakega obravnavanja, ker navedena direktiva različno obravnava kandidate iz skupine 2 in kandidate iz skupine 1.

27. Veljavnost točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 bom preučil najprej z vidika členov 21(1) in 26 Listine, nato pa še z vidika člena 20 te listine.

A – Veljavnost točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 z vidika členov 21(1) in 26 Listine

28. Preučitev vprašanja za predhodno odločanje, ki nam je predloženo, zahteva, da se najprej posvetim uporabi členov 21(1) in 26 Listine v okoliščinah spora o glavni stvari. Če tak položaj, kakršen je položaj W. Glatzla, ki ima okvaro vida, ne spada v pojem invalidnosti, veljavnosti točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 namreč ne bo mogoče preučiti z vidika teh določb.

1. Pojem invalidnosti

29. Pojem invalidnosti ni opredeljen niti v Listini niti v Pogodbah in sekundarnem pravu. Sodišče je imelo priložnost opredeliti ta pojem v okviru uporabe načela prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti na področju zaposlovanja in zlasti v okviru Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu¹¹. Tako je Sodišče nedavno pojasnilo svojo opredelitev iz sodbe z dne 11. julija 2006 v zadevi Chacón Navas¹² v sodbi z dne 11. aprila 2013 v združenih zadevah HK Danmark¹³, v kateri je razsodilo, da je treba pojem invalidnosti razumeti kot omejitev, ki je posledica zlasti telesnih okvar oziroma umskih ali duševnih motenj in ki zaradi različnih ovir lahko prepreči, da bi zadevna oseba v poklicnem življenju polno in učinkovito sodelovala na podlagi enakopravnosti z drugimi delavci¹⁴.

30. Da bi ugotovil, ali položaj W. Glatzla spada v pojem invalidnosti, mislim, da se ne smem oddaljiti od opredelitve Sodišča v teh sodbah.

31. Najprej, ne morem namreč zanemariti dejstva, da želi v večini primerov zadevna oseba z vlogo za izdajo vozniškega dovoljenja kategorije C1 ali C1E dostopati do poklica voznika težkega tovornega vozila. Vozniško dovoljenje za ti kategoriji je nujen pogoj za opravljanje tega poklica. V tem smislu je nedvomno pogoj za dostop do navedenega poklica v smislu člena 3(1)(a) Direktive 2000/78. Poleg tega enako velja za druge kategorije voznških dovoljenj iz skupine 2, ki vključujejo dovoljenje za vožnjo vozil za prevoz več kot osmih oseb, kot so avtobusi, javni avtobusi s priklopnikom ali brez njega.

11 — UL L 303, str. 16.

12 — C-13/05, ZOdl., str. I-6467, točka 43.

13 — C-335/11 in C-337/11.

14 — Točka 38.

32. Zdi se torej, da mora Sodišče v okviru morebitne diskriminacije v zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve ugotoviti, ali položaj W. Glatzla spada v pojem invalidnosti. To je sicer po mojem mnenju razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj se predložitveno sodišče izrecno sklicuje na poklicno vključevanje invalidov in dostop do poklica voznika težkega tovornega vozila.¹⁵

33. Nato, bistveno je, da se ta pojem, ki je pojem prava Unije, razlaga enotno v pravnem redu Unije, zlasti ker je bila Direktiva 2000/78 sprejeta na podlagi člena 13 ES, po katerem se neposredno zgleduje člen 21(1) Listine.¹⁶

34. V obravnavanem primeru menim, da položaj W. Glatzla spada v pojem invalidnosti.

35. Po mojem mnenju iz opredelitve, ki sta jo podala Sodišče in Organizacija združenih narodov¹⁷, izhaja, da se invalidnost ne sme razumeti glede na stopnjo zadevne okvare, temveč jo je treba opredeliti z vidika posledic, ki jih ta okvara povzroči v nekem družbenem kontekstu ali okolju. Zato se moram osredotočiti na te posledice, in ne na samo okvaro. Kadar je posledica medsebojnega vplivanja med okvaro – ali motnjo, če povzamem izraz, ki ga je uporabilo Sodišče – in posebnim okoljem omejevanje dejavnosti zadevne osebe, tako da v poklicnem življenju ne more več polno in učinkovito sodelovati na podlagi enakopravnosti z drugimi delavci, gre za invalidnost.

36. Zato telesna okvara oziroma umska ali duševna motnja ni nujno invalidnost. Vse je odvisno od okolja, v katerem deluje zadevna oseba, in ovir, s katerimi se srečuje, kadar pride njena okvara v stik s tem okoljem.¹⁸

37. Nasprotno pa moramo iz preučitve položaja W. Glatzla sklepati, da njegova okvara spada v pojem invalidnosti.

38. W. Glatzel ima namreč ambliopijo na enem očesu, ki vpliva na vid na desnem očesu. Po korekciji je tako vid na desnem očesu manjši od 0,1, zaradi česar lahko vidi le gibe roke. Ambliopija ne pomeni nujno ovire v vsakdanjem življenju. Osebe, ki se kot W. Glatzel rodijo s to okvaro, so se naučile kompenzirati vid na okvarjenem očesu z drugim očesom in lahko skoraj normalno delujejo v družbi.

39. To ne spremeni dejstva, da ambliopija osebi, ki je v takem položaju kot W. Glatzel, ne omogoča dostopa do poklica voznika težkega tovornega vozila, ker ne izpolnjuje zahtev za izdajo vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E. Okvara je v tem primeru invalidnost v smislu sodne prakse Sodišča, ker medsebojno vplivanje med to okvaro in tem posebnim okoljem osebi preprečuje, da polno in učinkovito sodeluje pri poklicni dejavnosti, ki je sicer običajna.

40. Zato položaj v postopku v glavni stvari spada v pojem invalidnosti in tako zahteva uporabo členov 21(1) in 26 Listine. Zdaj je treba preveriti, ali določitev minimalne ostrine vida za izdajo vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E s strani zakonodajalca Unije pomeni diskriminacijo in ali je v nasprotju z načelom vključevanja invalidov.

15 — Glej točki 37 in 38 predložitvene odločbe.

16 — Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17).

17 — Glej Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov, odobreno v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009 (UL 2010, L 23, str. 35), ki v uvodni izjavi (e) invalidnost opredeljuje kot „posledic[o] medsebojnega sodelovanja med invalidi ter ovirami zaradi stališč v družbi in ovirami v okolju, ki preprečujejo, da bi invalidi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi“.

18 — Dokaz je admiral Nelson, ki mu izguba enega očesa med obleganjem Calvija leta 1794 ni preprečila, da bi še naprej vodil svoje može in zmagal v bitki pri Trafalgarju leta 1805. Čeprav je objektivno imel okvaro vida, ta v tistih okoliščinah vseeno ni pomenila invalidnosti.

2. Kršitev členov 21(1) in 26 Listine

41. V skladu z ustaljeno sodno prakso je Sodišče pri nadzoru zakonitosti, ki ga izvaja, zakonodajalcu Unije vedno priznalo široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku glede narave in obsega ukrepov, ki jih je treba sprejeti na področjih delovanja Unije. Kadar imajo organi Evropske unije široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, zlasti glede presoje zelo zapletenih znanstvenih in tehničnih dejstev za določitev narave in obsega ukrepov, ki jih sprejmejo, se mora nadzor sodišč Unije omejiti na proučitev, ali se pri izvajanju takega pooblastila ni zgodila očitna napaka ali zloraba pooblastila, oziroma tudi na to, ali ti organi niso očitno prekoračili svojega pooblastila za odločanje po prostem preudarku. V tem okviru sodišče Unije ne sme s svojo presojo znanstvenih in tehničnih dejstev nadomestiti presoje institucij, ki jim je Pogodba podelila to nalogo.¹⁹

42. To ne spremeni dejstva, da mora zakonodajalec Unije spoštovati temeljne pravice ter da so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve takih pravic mogoče le, če so potrebne in dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi varstva pravic in svoboščin drugih v skladu s členom 52(1) Listine.

43. Menim, da gre v postopku v glavni stvari za tak primer.

44. Pravila, ki jih uvaja Direktiva 2006/126, povečujejo zlasti varnost v cestnem prometu.²⁰ Natančneje, zakonodajalec Unije je zaradi varnosti v cestnem prometu določil minimalne zahteve za izdajo vozniškega dovoljenja²¹, ki so navedene predvsem v točki 6.4 Priloge III k navedeni direktivi.

45. Povečanje varnosti v cestnem prometu je nedvomno cilj v splošnem interesu.²² V zvezi s tem je Evropska komisija po tretjem akcijskem programu za varnost v cestnem prometu leta 2010 objavila sporočilo, da bi poudarila potrebo po okrepitvi ukrepov za povečanje varnosti v cestnem prometu.²³ Glede na zadnje statistične podatke namreč na cestah še vedno vsak dan umre 75 ljudi, na vsako smrtno žrtev na evropskem cestnem omrežju jih deset utrpi hude poškodbe, kot so poškodbe možganov ali hrbtenjače.²⁴

46. Poleg tega ni sporno, da vožnja na splošno in vožnja večjih vozil, kot so zlasti težka tovorna vozila, zahtevata dobro vidno funkcijo, za katero se predpostavljata dobra ostrina vida in nespremenjeno vidno polje.

47. Ostrina vida je namreč sposobnost zaznavanja majhnih podrobnosti na večji razdalji, običajno na razdalji od 3 do 6 metrov. Šteje se za najpomembnejšo obliko vidne funkcije.²⁵ Vidno polje pa je zaznavanje prostora, vidnega z nepremičnim očesom. Nespremenjeno vidno polje omogoča zaznavanje predmetov, svetlobe, barv ali gibanja, ki so oddaljeni od točke, v katero je usmerjen pogled.

19 — Glej zlasti sodbo z dne 15. oktobra 2009 v zadevi *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, ZODl., str. I-10035, točka 47 in navedena sodna praksa).

20 — Glej uvodno izjavo 2 navedene direktive.

21 — Glej uvodno izjavo 8 navedene direktive.

22 — Glej sodbo z dne 22. oktobra 2009 v zadevi *Komisija proti Portugalski* (C-438/08, ZODl., str. I-10219, točka 48 in navedena sodna praksa). Glej v tem smislu sodbi z dne 19. maja 2011 v zadevi *Grasser* (C-184/10, ZODl., str. I-4057, točka 26) in z dne 13. oktobra 2011 v zadevi *Apelt* (C-224/10, ZODl., str. I-9601, točka 47).

23 — Glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 20. julija 2010, naslovljeno „Evropski prostor varnosti v cestnem prometu: usmeritve politike na področju varnosti v cestnem prometu v obdobju 2011–2020“ (COM(2010) 389 final).

24 — Glej sporočilo Komisije za medije z dne 19. marca 2013, ki je na voljo na internetnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_sl.htm?locale=SL.

25 — Glej poročilo delovne skupine „Vision“ iz maja 2005, naslovljeno „New standards for the visual functions of drivers“, ki je na voljo na internetnem naslovu: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf, str. 6.

48. Zato je toliko pomembneje imeti dobro vidno funkcijo, kadar oseba opravlja poklic, kot je voznik težkega tovornega vozila, zaradi katerega mora preživeti večji del svojega delovnega časa na cestnem omrežju. Vidna funkcija se tako lahko potrebuje v težavnih vremenskih razmerah, torej kadar dežuje, ponoči ali ob gosti megli. Vidna funkcija, ki omogoča najboljše mogoče reflekse v nepredvidenih okoliščinah, s katerimi se srečuje voznik, je nujna.

49. Vid torej ostaja najpomembnejša funkcija za vožnjo vozil²⁶, zato se mi zdi povezava med dobrim vidom in varnostjo v cestnem prometu očitna.

50. Zaradi teh ugotovitev je zakonodajalec Unije določil minimalne pragove za ostrino vida, pod katerimi ni mogoče izdati voznških dovoljenj kategorij C1 in C1E. Komisija je najprej v okviru Direktive 91/439/EGS²⁷ določila te minimalne pragove, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za voznško dovoljenje. Ker člen 8 Direktive 2006/126 omogoča prilagajanje Priloge III k tej direktivi znanstvenemu in tehničnemu napredku, je zakonodajalec Unije zaprosil za pomoč kolegij strokovnjakov, to je delovno skupino „Vision“, da bi preučila, ali je treba spremeniti navedene pragove.

51. Delovna skupina se je dobro zavedala, kakšno vlogo vključevanja ima lahko voznško dovoljenje, in je v zvezi s tem že na začetku poročila zapisala, da iz tega razloga minimalne zahteve glede zmožnosti ne smejo biti tako stroge, da bi brez utemeljenega razloga izključili nekatere voznike.²⁸ Torej je bilo treba najti ustrezno ravnotežje med ciljem povečanja varnosti v cestnem prometu in mobilnostjo posameznikov.

52. Zakonodajalec Unije je po mnenju navedene delovne skupine sprejel Direktivo 2009/113, s katero je spremenil prvotno različico Direktive 2006/126 in natančneje Prilogo III k zadnjenavedeni direktivi. Tako se je predvsem odločil spremeniti minimalno ostrino vida, pri kateri se lahko izdajo voznška dovoljenja iz skupine 2. Ta ostrina je po korekciji vsaj 0,8 na boljšem očesu in vsaj 0,1 na slabšem očesu, čeprav je bila prvotno 0,5.

53. Zaradi tesne povezave med vidno funkcijo in varnostjo na cestnih omrežjih ni dvoma, da je določitev takih pragov potrebna za povečanje varnosti v cestnem prometu. Kar zadeva natančneje primer osebe, kot je W. Glatzel, ki ima ambliopijo na enem očesu, je treba opozoriti, da ta okvara neposredno vpliva na vidno funkcijo zadevne osebe. V obravnavanem primeru ima W. Glatzel, ki je lahko z očesom, na katerem ima ambliopijo, zaznal le gibe roke, na tem očesu ostrino vida, ki je manjša od 0,1. V skladu s klasifikacijo, ki jo uporablja Svetovna zdravstvena organizacija, se za tako ostrino šteje, da povzroča resno okvaro vida, ki spada v kategorijo 2, ki ji sledi kategorija slepote.²⁹

54. Čeprav ambliopija na enem očesu ni nujno ovira v vsakdanjem življenju, se lahko v posebnih okoliščinah vožnje obravnava kot morebitna nevarnost za zadevno osebo in druge uporabnike ceste. Delovna skupina „Vision“ je v poročilu namreč zapisala, da čeprav se vožnja res lahko šteje za dejavnost, ki zahteva binokularni vid, to ne spremeni dejstva, da morajo vozniki iz skupine 2 – naj spomnim, da ti vozniki upravljajo težka vozila z več kot 3,5 tone za prevoz blaga ali celo vozila za prevoz več kot osmih potnikov – glede na svojo odgovornost imeti „rezervno oko“, to je oko, ki lahko samo zaznava okolje, če bi vozniki nenadoma izgubili vid na drugem očesu. Zato je delovna skupina „Vision“ menila, da bi morala biti minimalna ostrina 0,1 dovolj, da ima voznik težkega tovornega vozila ali avtobusa čas, da se odzove in popolnoma varno ustavi vozilo.³⁰

26 — Prav tam, str. 4.

27 — Direktiva Sveta z dne 29. julija 1991 o voznških dovoljenjih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 317).

28 — Glej zgoraj navedeno poročilo delovne skupine „Vision“, str. 4.

29 — Glej ta internetna naslova: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/en#/H53-H54> in <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr/>.

30 — Glej zgoraj navedeno poročilo delovne skupine „Vision“, str. 23.

55. Zakonodajalec Unije je upošteval mnenje strokovnjakov in torej od voznikov iz skupine 2 zahteva, da imajo po korekciji ostrino vida vsaj 0,8 na boljšem očesu in vsaj 0,1 na slabšem očesu.

56. Po mojem mnenju določitev takih pragov ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev cilja povečanja varnosti v cestnem prometu. Najprej, preprečevanje na področju varnosti v cestnem prometu ima odločilno vlogo in vključuje tudi pozoren preizkus telesne in duševne zmožnosti voznikov vozil, ki spadajo v kategoriji C1 in C1E. Minimalna ostrina vida nedvomno prispeva k preprečevanju tveganj, povezanih z vožnjo. Kar pa zadeva določitev teh pragov, so po mojem mnenju strokovnjaki najboljše usposobljeni za ugotovitev, ali ima oseba zadostno ostrino vida, da lahko varno vozi taka vozila. Poleg tega opozarjam, da člen 8 Direktive 2006/126 izrecno določa, da se morajo navedeni pragovi spreminjati glede na znanstveni napredek, kar se je zgodilo nedavno.³¹

57. Zato z vidika cilja povečanja varnosti v cestnem prometu, za katerega si prizadeva Direktiva 2006/126, elementov, ki jih je imel na voljo zakonodajalec Unije, in širokega pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki ga ima na tem področju, menim, da je lahko zakonito določil te zahteve in da te utemeljujejo omejitve na člena 21(1) in 26 Listine.

58. Zato ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega menim, da je točka 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126, ki določa zahteve glede ostrine vida za izdajo vozniškega dovoljenja kategorij C1 in C1E, skladna s členoma 21(1) in 26 Listine.

B – Veljavnost točke 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 z vidika člena 20 Listine

59. Predložitveno sodišče želi še izvedeti, ali točka 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126 ni v nasprotju z načelom enakega obravnavanja, izraženim v členu 20 Listine, ker se vozniki iz skupine 2 obravnavajo drugače kot vozniki iz skupine 1. Za slednje je namreč minimalna ostrina vida določena samo za binokularni vid. Zato morajo brez izjeme le kandidati za izdajo vozniškega dovoljenja iz skupine 2 imeti „rezervno oko“.

60. Menim, da to različno obravnavanje ne pomeni kršitev načela enakega obravnavanja.

61. To načelo zahteva, da se primerljiva dejanska stanja ne obravnavajo različno in da se različna dejanska stanja ne obravnavajo enako, razen če je takšno obravnavanje objektivno utemeljeno.³² Vendar menim, da položaj voznikov iz skupine 1 in položaj voznikov iz skupine 2 nista primerljiva.

62. Zakonodajalec Unije je skrbno oblikoval dve kategoriji voznikov glede na velikost vozila, število potnikov in odgovornosti, ki izhajajo iz vožnje takih vozil. Tako moram spomniti, da morajo vozniki iz skupine 2 voziti zelo velika vozila, kot so težka tovorna vozila ali avtobusi. Kot sem že opozoril v zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba Apelt, je to razlikovanje ter zahteve glede fizične in duševne zmožnosti, ki izhajajo iz tega, mogoče zlahka razložiti, ker avtobusa ni mogoče voziti enako kot avto ali motorno kolo. Veliko težje je ravnati z avtobusom in oprijem cestišča je zelo drugačen. Tudi odgovornost voznika avtobusa je večja, če se upošteva število potnikov.³³

63. Poleg tega razlikovanje med položajem voznikov vozil iz skupine 1 in položajem voznikov vozil iz skupine 2 temelji tudi na dejstvu, da so posledice na splošno hujše, če je v prometni nesreči udeleženo težko tovorno vozilo ali avtobus, zato je treba uporabljati strožje pogoje za izdajo vozniškega dovoljenja.

31 — Glej točko 52 teh sklepnih predlogov.

32 — Glej sodbo z dne 23. oktobra 2012 v združenih zadevah Nelson in drugi (C-581/10 in C-629/10, točka 33 in navedena sodna praksa).

33 — Glej točko 39 sklepnih predlogov v tej zadevi.

64. Poleg tega so vozniki iz skupine 2 večinoma poklicni vozniki, ki večji del svojega delovnega časa preživijo na cestnem omrežju. Zato je treba še zlasti nadzorovati telesne in duševne zmožnosti teh voznikov, posebej v zvezi z vidno funkcijo, ki je izjemno pomembna pri daljši vožnji, saj imajo dolge poti nujno nezanemarljive posledice na utrujenost in torej vid. Kot je Svet Evropske unije opozoril v točki 29 stališč, imajo države članice v skladu s točko 1.3 Priloge III k Direktivi 2006/126 možnost, da iste preizkuse telesne in duševne zmožnosti uporabljajo za voznike vozil kategorije B, ki vozilo uporabljajo za poklicne namene, kot so taksiji ali reševalna vozila.

65. Ker položaj voznikov iz skupine 1 ni primerljiv s položajem voznikov iz skupine 2, menim, da je točka 6.4 Priloge III k navedeni direktivi skladna tudi s členom 20 Listine.

IV – Predlog

66. Glede na vse zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, odgovori:

Točka 6.4 Priloge III k Direktivi 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o voznških dovoljenjih, kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2009/113/ES z dne 25. avgusta 2009, je skladna s členi 20, 21(1) in 26 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.