



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 18 juli 2013¹

Mål C-356/12

**Wolfgang Glatzel
mot
Freistaat Bayern**

(begäran om förhandsavgörande från Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland))

”Direktiv 2006/126/EG — Minimikrav i fråga om fysisk och psykisk lämplighet att föra motordrivna fordon — Kravet på att den som ansöker om körkort avseende behörighetskategorierna C1 och C1E ska ha en synskärpa av minst 0,1 på sitt sämsta öga — Ingen möjlighet att lämna dispens ens för personer som har god syn när de använder båda ögonen och som har ett normalt synfält — Artiklarna 20, 21 och 26 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Principen om likabehandling — Principen om förbud mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning — Giltigheten av punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126/EG”

1. Den aktuella begäran om förhandsavgörande föranleder domstolen att pröva giltigheten av punkt 6.4 i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort,² i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 2009/113/EG av den 25 augusti 2009,³ (nedan kallat direktiv 2006/126) mot bakgrund av artiklarna 20, 21.1 och 26 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁴

2. Enligt punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 ska den som ansöker om körkort i kategorierna C1 och C1E ha en korrigerad synskärpa av minst 0,8 på det bästa ögat och minst 0,1 på det sämsta ögat. Klaganden i det nationella målet fick avslag på sin ansökan om körkort i dessa kategorier med motiveringen att han har en ensidig amblyopi⁵ som medför att den korrigerade synskärpan på hans sämsta öga ligger under 0,1.

3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) hyser tvivel om huruvida dessa fysiska krav är förenliga med principen om likabehandling, i synnerhet principen om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder, och med principen om integrering av funktionshindrade personer.

4. I detta förslag till avgörande kommer jag att redogöra för skälen till varför jag anser att punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 är förenlig med artiklarna 20, 21.1 och 26 i stadgan trots att klaganden i det nationella målet är att betrakta som funktionshindrad.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 403, s. 18, och rättelse i EUT L 19, 2009, s. 67.

3 — EUT L 223, s. 31.

4 — Nedan kallad stadgan.

5 — Ensidig amblyopi är en avsevärd funktionell synnedsättning på det ena ögat som huvudsakligen påverkar det centrala seendet, varvid det perifera seendet nästan alltid är normalt.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

5. I direktiv 2006/126 definieras bland annat olika kategorier av körkort. Artikel 4.4 i direktivet har följande lydelse:

”...

d) Kategori C1

Motorfordon som inte ingår i kategorierna D1 eller D med en tillåten totalvikt som överstiger 3 500 kg men inte 7 500 kg och som är konstruerade och tillverkade för att ta högst åtta passagerare utöver föraren. Till ett motorfordon i denna kategori får kopplas en släpvagn med en tillåten totalvikt som inte överstiger 750 kg.

e) Kategori C1E

- Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i reglerna om typgodkännande för de berörda fordonen, fordonskombinationer som består av ett dragfordon i kategori C1 och en släp- eller påhängsvagn med en tillåten totalvikt över 750 kg under förutsättning att fordonskombinationens tillåtna totalvikt inte överstiger 12 000 kg.
- Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i reglerna om typgodkännande för de berörda fordonen, fordonskombinationer som består av ett dragfordon i kategori B och en släp- eller påhängsvagn med en tillåten totalvikt över 3 500 kg, under förutsättning att fordonskombinationens tillåtna totalvikt inte överstiger 12 000 kg.
- Åldersgränsen för kategorierna C1 och C1E skall vara 18 år utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om framförande av sådana fordon i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/59/EG av den 15 juli 2003 om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport [och om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 och rådets direktiv 91/439/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 76/914/EEG] [6].

...”

6. Ett kompletterande syfte med direktiv 2006/126 är att av trafiksäkerhetsskäl fastställa minimikrav för utfärdande och förnyelse av körkort. Dessa krav varierar mellan de olika körkortskategorierna.

7. I artikel 7.1 a i direktivet föreskrivs att körkort endast får utfärdas till sökande som har godkänts i ett körprov och ett kunskapsprov enligt bilaga II till direktivet samt uppfyller de medicinska kraven i bilaga III till direktivet. I artikel 7.3 a i direktivet anges att det för förnyelse vid den administrativa giltighetstidens utgång av körkort i kategorierna C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 och D1E ska krävas att den berörde fortfarande uppfyller minimikraven i bilaga III till direktivet i fråga om fysisk och psykisk lämplighet att föra de aktuella fordonen.

8. Bilaga III till direktiv 2006/126 innehåller minimikrav i fråga om fysisk och psykisk lämplighet att föra motordrivna fordon. Där anges villkor för utfärdande av körkort, varvid de olika körkortskategorierna delas in i två grupper för vilka de villkor som måste uppfyllas av den som ansöker om körkort är olika.

6 — EUT L 226, s. 4.

9. Grupp 1 omfattar förare av fordon i kategorierna A, A1, A2, AM, B, B1 och BE medan grupp 2 omfattar förare av fordon i kategorierna C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 och D1E.

10. När det gäller läkarundersökningar avseende synförmåga föreskrivs följande i bilaga III till direktiv 2006/126:

- ”6. Alla som ansöker om körkort ska genomgå en lämplig undersökning som syftar till att kontrollera att de har tillräckligt god syn för att föra ett motorfordon. Om det finns anledning att tvivla på att den sökandes syn är tillräckligt god, ska han undersökas av behörig medicinsk personal. Vid denna undersökning ska följande faktorer särskilt uppmärksammas: synskärpan, synfältet, mörkerseende, känslighet mot bländning och kontrastkänslighet, dubbelseende och andra synfel som kan äventyra trafiksäkerheten.

Körkort kan i undantagsfall övervägas för förare i grupp 1 då standarderna för synfältet eller synskärpan inte uppfylls. I sådana fall ska föraren undersökas av behörig medicinsk personal som kan konstatera att det inte föreligger någon annan nedsättning av synfunktionen, inklusive bländnings- och kontrastkänslighet eller nedsatt mörkerseende. Förare eller sökande bör även klara av ett praktiskt test som anordnas av en behörig myndighet.

Grupp 1

- 6.1. Den som ansöker om körkort eller om förnyelse av körkort ska, om nödvändigt med korrigerande linser, då båda ögonen används uppnå en binokulär synskärpa av minst 0,5.

Det horisontella synfältet bör vara minst 120 grader, som ska kunna utvidgas minst 50 grader till höger och vänster och 20 grader uppåt och nedåt. Inga defekter får finnas inom den centrala tjugogradersradien.

Om en progredierande ögonsjukdom upptäcks eller fastställs får körkort utfärdas eller förnyas på villkor att sökanden regelbundet undersöks av behörig medicinsk personal.

- 6.2. Den som ansöker om körkort eller om förnyelse av körkort och är helt blind på ett öga eller endast använder det ena ögat (exempelvis på grund av dubbelseende) ska ha en synskärpa av minst 0,5, om nödvändigt med korrigerande linser. Behörig medicinsk personal ska intyga att sökanden har haft denna monokulära syn tillräckligt länge för att ha anpassat sig till den och att synfältet för det ögat överensstämmer med de krav som fastställs i punkt 6.1.

- 6.3. Om en förare nyligen utvecklat dubbelseende eller blivit blind på det ena ögat bör det föreskrivas en anpassningsperiod (exempelvis sex månader) under vilken det inte är tillåtet att föra ett motorfordon. Efter denna anpassningsperiod kan tillstånd att föra ett motorfordon endast ges efter ett positivt yttrande från synexperter och trafiksäkerhetsexperter.

Grupp 2

- 6.4. Den som ansöker om körkort eller om förnyelse av körkort ska ha en synskärpa, om nödvändigt med korrigerande linser, av minst 0,8 på det bästa ögat och minst 0,1 på det sämsta ögat. Om korrigerande linser används för att uppnå synskärpan 0,8 och 0,1 ska minimiskärpan (0,8 och 0,1) uppnås genom korrigering med glasögon som har en styrka på högst åtta dioptrier eller med hjälp av kontaktlinser. Korrektionen ska tolereras väl.

Det horisontella synfältet med båda ögonen ska vara minst 160 grader, som ska kunna utvidgas till minst 70 grader till höger och vänster och 30 grader uppåt och nedåt. Inga defekter får finnas inom den centrala trettiogradersradien.

Körkort får inte utfärdas eller förnyas för sökande eller förare som drabbats av nedsatt kontrastkänslighet eller dubbelseende.

Om en förare fått väsentligt nedsatt syn på ett öga bör det föreskrivas en lämplig anpassningsperiod (exempelvis sex månader) under vilken det inte är tillåtet att föra ett motorfordon. Efter denna anpassningsperiod kan tillstånd att föra ett motorfordon endast ges efter ett positivt yttrande från synexperter och trafiksäkerhetsexperter.”

B – Tysk rätt

11. Enligt 2 § punkt 2 första meningen vägtrafiklagen (Straßenverkehrsgesetz) av den 5 mars 2003,⁷ i dess lydelse enligt 2 § punkt 118 lagen av den 22 december 2011,⁸ är ett av villkoren för utfärdande av körkort i den aktuella kategorin att den sökande ska vara lämplig att föra motordrivna fordon.

12. Lämplig att föra motordrivna fordon är enligt 2 § punkt 4 första meningen i samma lag den som uppvisar de för ändamålet nödvändiga fysiska och psykiska förutsättningar och som inte har begått allvarliga eller upprepade brott mot vägtrafikbestämmelser eller straffrättsliga bestämmelser.

13. De närmare krav som en person måste uppfylla för att anses vara lämplig att föra motordrivna fordon anges i förordningen om personers tillträde till vägtrafik (körkortsförordningen) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)) av den 13 december 2010,⁹ i dess lydelse enligt förordningen av den 26 juni 2012.¹⁰ För att en sökande ska få föra motordrivna fordon ska hans eller hennes synförmåga enligt 12 § punkt 1 FeV uppfylla kraven i bilaga 6 till FeV.

14. Enligt punkt 2.2.1 i denna bilaga 6 ska alla synfel korrigeras, under förutsättning att korrigering är möjlig och tolereras väl, så att följande minimikrav på synskärpa uppfylls: synskärpa på det bästa ögat eller med båda ögonen: 0,8; synskärpa på det sämsta ögat: 0,5. Med beaktande av körerfarenhet och fordonsanvändning kan en synskärpa på det sämsta ögat som understiger 0,5 men inte 0,1 i undantagsfall godtas för kategorierna C, CE, C1 och C1E. I sådana fall krävs undersökning av ögonläkare.

15. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har påpekat att den tyska lagstiftaren vid införlivandet med den nationella rättsordningen av synskärpekraven enligt direktiv 2006/126 har valt att, med stöd av punkt 5 i bilaga III till direktivet, ställa strängare krav i fråga om synskärpan på det sämsta ögat och därvid inskränkt tillämpningen av direktivets minimikrav i fråga om synskärpan på det sämsta ögat till vissa fall, med förbehåll för vissa restriktiva villkor av materiell och processuell art.

16. När en ny synförsämring har inträffat ska det enligt punkt 2.3 i bilaga 6 till FeV tillämpas en anpassningsperiod med lämplig varaktighet under vilken det inte är tillåtet att föra motordrivna fordon. Efter denna period får den berörda personen inte föra sådana fordon förrän han eller hon har undersökts av ögonläkare och erhållit rådgivning.

17. Avslutningsvis får enligt 74 § punkt 1.1 FeV dispens beviljas av de högsta behöriga delstatsmyndigheterna, av myndigheter som har utsetts av dessa myndigheter eller av myndigheter som enligt delstatens rättsordning är behöriga. Sådan dispens får beviljas i vissa enskilda fall eller generellt för vissa enskilda sökande, såvida inte dispensen skulle få verkan även utanför delstatens territorium och det förefaller krävas ett enhetligt beslut. Enligt 74 § punkt 1.2 FeV får även

7 — BGBl. 2003 I, s. 310.

8 — BGBl. 2011 I, s. 3044.

9 — BGBl. 1998 I, s. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, s. 1394 (nedan kallad FeV).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (det federala ministeriet för transport, byggnation och stadsutveckling) bevilja dispens från samtliga bestämmelser i FeV i fall där delstatsmyndigheterna saknar behörighet med stöd av punkt 1.1. Detta ministerium beviljar, efter samråd med de högsta behöriga delstatsmyndigheterna, sådan dispens genom en förordning för vilken det inte krävs godkännande av Bundesrat (förbundsrådet).

II – Omständigheterna i det nationella målet och tolkningsfrågan

18. Wolfgang Glatzel fick genom beslut av den 28 april 2010 sitt körkort indraget med motiveringen att han hade kört i berusat tillstånd.

19. Landratsamt Schwandorf biföll genom beslut av den 2 november 2010 Wolfgang Glatzels ansökan om nytt körkort såvitt avsåg kategorierna i grupp 1 enligt definitionen i bilaga III till direktiv 2006/126, nämligen kategorierna A, A1 och BE samt de nationella kategorierna M, L och S, vilka ger rätt att framföra cyklar med hjälpmotor, lätta motorcyklar och lätta motordrivna fordon som är konstruerade för en högsta hastighet av 45 km/h samt bygg- och jordbrukstraktorer som är konstruerade för en högsta hastighet av 25 km/h respektive 32 km/h.

20. Genom samma beslut fick Wolfgang Glatzel emellertid avslag på sin ansökan om nytt körkort såvitt avsåg kategorierna C1 och C1E, med motiveringen att en ögonläkarundersökning hade visat att han led av ensidig amblyopi. Hans centrala synskärpa på vänster öga hade visserligen, liksom synskärpan vid samtidig användning av båda ögonen, befunnits vara 1,0 – det vill säga fullgod – men med enbart höger öga hade Wolfgang Glatzel endast kunnat uppfatta handrörelser. Detta innebar att han inte uppfyllde kraven enligt tysk rätt för utfärdande av körkort i kategorierna C1 och C1E.

21. Wolfgang Glatzel begärde utan framgång omprövning av beslutet. Han väckte därefter talan vid Verwaltungsgericht Regensburg, varvid han yrkade att beslutet av den 2 november 2010 delvis skulle upphävas och att körkort i kategorierna C1 och C1E skulle utfärdas till honom. Talan ogillades genom dom av den 20 juni 2011 med motiveringen att Wolfgang Glatzel inte uppfyllde det minimikrav i fråga om synskärpa på 0,5 som vid den tidpunkten gällde enligt tysk rätt.

22. Wolfgang Glatzel överklagade denna dom till Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, som inhämtade ett sakkunnigutlåtande från en ögonklinik. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ville få Wolfgang Glatzels aktuella synförmåga fastslagen samt erhålla en bedömning av huruvida – och i vilken grad – han kunde kompensera de befintliga bristerna i fråga om djupseende och huruvida den aktuella kompensationsförmågan var oberoende av hans vilja. Dessutom inhämtade Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ett annat sakkunnigutlåtande för att utröna huruvida det förelåg tillräckliga vetenskapliga skäl av anatomisk eller funktionell art för att avslå ansökningar om körkort i kategorierna C1 och C1E från personer med syn på endast ett öga, även om det har visats att dessa personer har tillräcklig förmåga att kompensera eventuella nedsättningar av deras synförmåga. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ville även veta vilka villkor som i förekommande fall behövde vara uppfyllda för att trafiksäkerheten inte ska hotas i högre grad av att sådana personer framför fordon i de aktuella kategorierna än av att personer utan nedsatt synförmåga gör detta.

23. Med stöd av dessa sakkunnigutlåtanden och den muntliga förhandling som har hållits, menar Bayerischer Verwaltungsgerichtshof att det föreligger grund för att bifalla Wolfgang Glatzels talan, det vill säga att upphäva förvaltningsbesluten och domen från Verwaltungsgericht Regensburg samt utfärda körkort i kategorierna C1 och C1E till honom. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof anser att den bestämmelse i tysk rätt som utgör hinder för utfärdande av ett sådant körkort är ogiltig, därför att den strider mot principen om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder. Eftersom den aktuella bestämmelsen har införlivats med den tyska rättsordningen i enlighet med punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126, är det emellertid i första hand den punktens giltighet som är i fråga.

24. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har därför beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till domstolen:

”Är punkt 6.4 i bilaga III till ... direktiv 2006/126... förenlig med artiklarna 20, 21.1 och 26 i [stadgan], i den mån det i denna bestämmelse föreskrivs att den som ansöker om körkort eller förnyelse av körkort i kategorierna C1 och C1E – utan att undantag är möjliga – ska ha en synskärpa av minst 0,1 på det sämsta ögat även när personen ser med båda ögonen och har ett normalt synfält på båda ögonen?”

III – Bedömning

25. Inom ramen för denna begäran om förhandsavgörande ska domstolen pröva huruvida punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 är förenlig med artiklarna 20, 21.1 och 26 i stadgan. Närmare bestämt ska domstolen pröva huruvida det minimikrav på synskärpa som ställs för utfärdande av körkort i kategori C1 eller C1E är giltigt mot bakgrund av dessa bestämmelser.

26. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof vill nämligen få klarhet i huruvida det är korrekt att det är oförenligt med principen om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder, och mer allmänt med principen om likabehandling, att ställa ett sådant minimikrav på sökande i grupp 2 enligt definitionen i direktivet, med tanke på att direktivet behandlar sökande i grupp 2 annorlunda än sökande i grupp 1.

27. Jag kommer först att bedöma giltigheten av punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 mot bakgrund av artiklarna 21.1 och 26 i stadgan. Därefter kommer jag att göra motsvarande bedömning mot bakgrund av artikel 20 i stadgan.

A – Giltigheten av punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 mot bakgrund av artiklarna 21.1 och 26 i stadgan

28. För att kunna pröva tolkningsfrågan måste jag inledningsvis avgöra huruvida artiklarna 21.1 och 26 i stadgan är tillämpliga på omständigheterna i det nationella målet. Om en sådan situation som den som Wolfgang Glatzel befinner sig i – nedsatt synförmåga – inte är att betrakta som ett funktionshinder, är det nämligen inte möjligt att bedöma giltigheten av punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 mot bakgrund av dessa bestämmelser.

1. Begreppet funktionshinder

29. Begreppet funktionshinder definieras inte vare sig i stadgan, i fördragen eller i sekundärrätten. Domstolen har emellertid haft anledning att definiera detta begrepp inom ramen för tillämpningen av principen om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder i anställningsfrågor, särskilt i samband med rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.¹¹ Med en precisering av definitionen från domen av den 11 juli 2006 i mål C-13/05, Chacón Navas,¹² har domstolen nyligen, i dom av den 11 april 2013 i de förenade målen C-335/11 och C-337/11, HK Danmark,¹³ slagit fast att begreppet funktionshinder ska förstås som en begränsning till följd av fysiska, psykiska eller mentala skador, vilka i samspel med olika hinder kan motverka den berördes fulla och verkliga deltagande i arbetslivet på lika villkor som andra arbetstagare.¹⁴

11 — EGT L 303, s. 16.

12 — REG 2006, s. I-6467, punkt 43.

13 — REU 2013.

14 — Punkt 38.

30. Enligt min uppfattning bör jag inte frånga den definition som domstolen har slagit fast i dessa domar när jag gör min bedömning av huruvida Wolfgang Glatzel ska anses ha ett funktionshinder.

31. Till att börja med går det inte att bortse från att en ansökan om körkort i kategori C1 eller C1E för den berördes del i de allra flesta fall handlar om möjligheten att utöva lastbilschaufförsyrket. Den som ska utöva detta yrke måste ha körkort i dessa kategorier. Innehav av ett sådant körkort är därför tveklöst ett villkor för tillträde till utövning av detta yrke i den mening som avses i artikel 3.1 a i direktiv 2000/78. Detsamma gäller för övrigt de andra körkortskategorierna i grupp 2, som innefattar de körkort som krävs för att få framföra fordon med mer än åtta passagerare, till exempel bussar av olika slag, med eller utan släpvagn.

32. Det förefaller mig därför som om domstolen bör göra sin bedömning av huruvida Wolfgang Glatzel ska anses ha ett funktionshinder inom ramen för frågan om eventuell diskriminering såvitt avser villkoren för tillträde till anställning. Detta framgår för övrigt enligt min uppfattning även av begäran om förhandsavgörande, där Bayerischer Verwaltungsgerichtshof uttryckligen hänvisar till frågan om integrering i arbetslivet av funktionshindrade personer och frågan om tillträde till lastbilschaufförsyrket.¹⁵

33. Vidare är det ytterst viktigt att detta begrepp, som är ett unionsrättsligt begrepp, tolkas på ett enhetligt sätt inom unionens rättsordning – i all synnerhet med tanke på att direktiv 2000/78 antogs med stöd av artikel 13 EG, som även har varit en direkt inspirationskälla till artikel 21.1 i stadgan.¹⁶

34. I det aktuella fallet anser jag att Wolfgang Glatzel ska anses ha ett funktionshinder.

35. Det framgår enligt min uppfattning både av domstolens definition och av Förenta nationernas definition¹⁷ att förekomsten av funktionshinder inte ska bedömas utifrån den aktuella funktionsnedsättningens svårighetsgrad utan utifrån de konsekvenser som funktionsnedsättningen medför i ett visst socialt sammanhang eller en viss miljö. Det som ska ägnas uppmärksamhet är därför dessa konsekvenser och inte funktionsnedsättningen i sig. I fall där samspelet mellan en funktionsnedsättning – eller, för att använda domstolens språkbruk, en skada – och en viss miljö leder till att den berörda personens verksamhet begränsas på ett sådant sätt att han eller hon inte längre kan delta på ett fullständigt och verkligt sätt i arbetslivet på lika villkor som andra arbetstagare, föreligger det således ett funktionshinder.

36. En funktionsnedsättning eller en fysisk, psykisk eller mental skada behöver med andra ord inte nödvändigtvis utgöra ett funktionshinder. Allt beror på den miljö i vilken den berörda personen är verksam och de hinder som han eller hon ställs inför när funktionsnedsättningen kommer i kontakt med den miljön.¹⁸

37. I Wolfgang Glatzels fall medför emellertid en sådan bedömning att hans funktionsnedsättning ska anses utgöra ett funktionshinder.

15 — Se punkterna 37 och 38 i beslutet om hänskjutande.

16 — Se förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

17 — Se Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009 (EUT L 23, 2010, s. 35), där punkt e i preambeln har följande lydelse: "[Konventionsstaterna] erkänner att 'funktionsnedsättning' och 'funktionshinder' är begrepp under utveckling och att funktionshinder härrör från samspel mellan personer med funktionsnedsättningar och hinder som är betingade av attityder och miljön, vilka motverkar deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra."

18 — Det torde vara svårt att hitta ett bättre exempel på detta än amiral Nelson. Att denne förlorade synen på ena ögat efter belägringen av Calvi 1794 hindrade honom inte från att fortsätta att leda sina män eller från att gå segrande ur slaget vid Trafalgar 1805. Objektivt sett led han av en visuell funktionsnedsättning, men denna utgjorde under de aktuella omständigheterna inte något funktionshinder.

38. Wolfgang Glatzel har nämligen en ensidig amblyopi som påverkar synen på höger öga. Den korrigerade synskärpan på det ögat understiger 0,1 och han kan endast uppfatta handrörelser med det. Amblyopi innebär inte nödvändigtvis några besvär i vardagslivet. Personer som i likhet med Wolfgang Glatzel är födda med denna funktionsnedsättning har lärt sig att kompensera den bristande synen på det funktionsnedsatta ögat med hjälp av det andra ögat, vilket gör att de kan fungera nästan normalt i samhället.

39. Däremot medför amblyopi att den som befinner sig i en sådan situation som Wolfgang Glatzels inte kan få tillträde till lastbilschaufförsyrket, eftersom kraven för utfärdande av körkort i kategorierna C1 och C1E inte är uppfyllda. Funktionsnedsättningen utgör således i detta sammanhang ett funktionshinder i den mening som avses i domstolens praxis, eftersom samspelet mellan funktionsnedsättningen och den specifika miljön hindrar Wolfgang Glatzel från att på ett fullständigt och verkligt sätt utöva en yrkesverksamhet som på intet sätt är ovanlig.

40. Av detta följer att omständigheterna i det nationella målet faller under begreppet funktionshinder, vilket innebär att artiklarna 21.1 och 26 i stadgan är tillämpliga. Det ska därför undersökas huruvida unionslagstiftarens val att ställa minimikrav på synskärpa för utfärdande av körkort i kategorierna C1 och C1E utgör diskriminering och huruvida detta beslut strider mot principen om integrering av funktionshindrade personer.

2. Åsidosättande av artiklarna 21.1 och 26 i stadgan

41. Av fast rättspraxis framgår att domstolen i samband med lagenlighetsprövning alltid har tillerkänt unionslagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning såvitt avser arten och omfattningen av de åtgärder som ska vidtas inom de områden där Europeiska unionen är behörig att agera. Eftersom unionsinstitutionerna således förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, bland annat vid värdering av synnerligen komplicerade vetenskapliga och tekniska sakomständigheter i syfte att bestämma arten och omfattningen av de åtgärder som de vidtar, ska unionsdomstolens prövning begränsas till en kontroll av att institutionerna vid sin skönsmässiga bedömning inte har gjort sig skyldiga till uppenbara fel eller maktmissbruk eller uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Bedömningen av vetenskapliga och tekniska sakomständigheter ankommer enligt fördraget uteslutande på institutionerna, och unionsdomstolen får därför inte ersätta deras bedömning av sådana sakomständigheter med sin egen bedömning.¹⁹

42. Unionslagstiftaren är emellertid skyldig att respektera de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 52.1 i stadgan får begränsningar i dessa rättigheter, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

43. Jag anser att detta är fallet i målet vid den nationella domstolen.

44. De regler som införs genom direktiv 2006/126 bidrar bland annat till att förbättra trafiksäkerheten.²⁰ Närmare bestämt har unionslagstiftaren av trafiksäkerhetsskäl fastställt minimikrav för utfärdande av körkort.²¹ Dessa krav återfinns bland annat i punkt 6.4 i bilaga III till direktivet.

19 — Se, bland annat, dom av den 15 oktober 2009 i mål C-425/08, *Enviro Tech (Europe)*, (REG 2009, s. I-10035), punkt 47 och där angiven rättspraxis.

20 — Se skäl 2 i direktivet.

21 — Se skäl 8 i direktivet.

45. Att förbättra trafiksäkerheten är utan något som helst tvivel ett mål av allmänt samhällsintresse.²² På grundval av sitt tredje åtgärdsprogram för trafiksäkerhet offentliggjorde Europeiska kommissionen år 2010 ett meddelande där den framhöll behovet av att stärka åtgärderna för att förbättra trafiksäkerheten.²³ Enligt den senaste statistiken dör det fortfarande 75 personer varje dag på Europas vägar, och för varje person som dör drabbas tio andra av allvarliga skador, till exempel på hjärna eller ryggmärg.²⁴

46. Vidare kan det inte gärna ifrågasättas att framförandet av fordon i allmänhet och stora fordon som lastbilar i synnerhet kräver en god synförmåga, vilket i sig förutsätter en god synskärpa och avsaknad av synfältsnedsättningar.

47. Synskärpa är förmågan att urskilja små detaljer på långt avstånd, i allmänhet mellan tre och sex meter. Detta betraktas som den viktigaste aspekten av synförmågan.²⁵ Synfältet är omfånget av den bild som ett orörligt öga kan uppfatta. Den som saknar synfältsnedsättningar kan upptäcka föremål, ljuskällor, färger och rörelser långt från ögats fixationspunkt.

48. Än mer grundläggande betydelse har en god synförmåga för personer som lastbilschaufförer vilka på grund av sitt yrke tillbringar större delen av sin arbetstid på vägarna. Detta innebär nämligen att synförmågan kan behöva utövas i svåra väderförhållanden, exempelvis regn, mörker eller tjock dimma. Att ha en synförmåga som möjliggör bästa möjliga reflexer vid sådana oförutsebara händelser som en fordonsförare kan råka ut för är av avgörande betydelse.

49. Synen är således den viktigaste funktionen vid framförande av fordon,²⁶ och sambandet mellan god synförmåga och trafiksäkerhet är för mig uppenbart.

50. Detta har föranlett unionslagstiftaren att ställa minimikrav på synskärpa för utfärdande av körkort i kategorierna C1 och C1E. Till att börja med angav kommissionen inom ramen för direktiv 91/439/EEG²⁷ minimikrav som måste uppfyllas av den som ansöker om körkort. Eftersom artikel 8 i direktiv 2006/126 medger att bilaga III till det direktivet anpassas till vetenskapliga och tekniska framsteg, anlätade unionslagstiftaren en grupp experter – den särskilda arbetsgruppen för frågor rörande synförmåga – som fick i uppdrag att utreda huruvida dessa minimikrav behövde ändras.

51. Arbetsgruppen var väl medveten om den integrationsfrämjande funktion som ett körkort kan ha och framhöll redan i inledningen till sin rapport att minimikraven för lämplighet inte borde vara så stränga att de utan goda skäl utestängde vissa personer från möjligheten att ta körkort.²⁸ Det var således nödvändigt att göra en lämplig avvägning mellan målet att förbättra trafiksäkerheten och enskilda personers rörlighet.

22 — Se dom av den 22 oktober 2009 i mål C-438/08, kommissionen mot Portugal (REG 2009, s. I-10219), punkt 48 och där angiven rättspraxis. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 2011 i mål C-184/10, Grasser (REU 2011, s. I-4057), punkt 26, och av den 13 oktober 2011 i mål C-224/10, Apelt (REU 2011, s. I-9601), punkt 47.

23 — Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén av den 20 juli 2010 med titeln "Mot ett europeiskt område för trafiksäkerhet: politiska riktlinjer för trafiksäkerhet 2011–2020" (KOM(2010) 389 slutlig).

24 — Se kommissionens pressmeddelande av den 19 mars 2013, som finns på följande internetadress: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_sv.htm.

25 — Se rapporten "New standards for the visual functions of drivers", s. 6. Denna rapport lades fram i maj 2005 av den särskilda arbetsgruppen för frågor rörande synförmåga och finns på följande internetadress: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf.

26 — Se den ovannämnda rapporten från den särskilda arbetsgruppen för frågor rörande synförmåga, s. 4.

27 — Rådets direktiv av den 29 juli 1991 om körkort (EGT L 237, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 22).

28 — Se den ovannämnda rapporten från den särskilda arbetsgruppen för frågor rörande synförmåga, s. 4.

52. Sedan arbetsgruppen hade lagt fram sin rapport, antog unionslagstiftaren direktiv 2009/113, varigenom den ursprungliga versionen av direktiv 2006/126 – närmare bestämt bilaga III – ändrades. Bland annat ändrades minimikraven på synskärpa för utfärdande av körkort i grupp 2. De nya kraven fastställdes till en korrigerad synskärpa av minst 0,8 på det bästa ögat och minst 0,1 på det sämsta ögat. Tidigare hade minimikravet för det sämsta ögat varit 0,5.

53. Med tanke på det nära sambandet mellan synförmåga och trafiksäkerhet råder det inget tvivel om att sådana minimikrav är en förutsättning för en god trafiksäkerhet. När det mer specifikt gäller en person som Wolfgang Glatzel, som har ensidig amblyopi, ska det framhållas att det är fråga om en funktionsnedsättning som direkt påverkar den berörda personens synförmåga. I det aktuella fallet har Wolfgang Glatzel på sitt amblyopidrabade öga, med vilket han inte kunde uppfatta något annat än handrörelser, en synskärpa som understiger 0,1. Enligt den klassificering som används av Världshälsoorganisationen (WHO) anses en sådan nivå på synskärpan ge upphov till en allvarlig synnedsättning i kategori 2, vilket är kategorin närmast före blindhet.²⁹

54. Ensidig amblyopi medför inte nödvändigtvis några besvär i vardagslivet, men i samband med framförande av fordon kan tillståndet däremot anses utgöra en potentiell risk både för den drabbade och för övriga personer som utnyttjar vägarna. Den särskilda arbetsgruppen för frågor rörande synförmåga påpekade i sin rapport att den som framför ett fordon förvisso använder båda ögonen (och att synförmågan med båda ögonen därför skulle kunna anses vara det enda som är relevant), men att det med tanke på det ansvar som åvilar förare i grupp 2 – här vill jag erinra om att dessa personer framför stora varutransportfordon på över 3,5 ton eller fordon med fler än åtta passagerare – innebär att de bör ha tillgång till ett "reservöga", det vill säga ett öga som ensamt kan varsebli omgivningen om föraren plötsligt förlorar synförmågan på det andra ögat. Mot bakgrund av detta ansåg arbetsgruppen att en synskärpa av minst 0,1 borde vara tillräcklig för att en lastbils- eller busschaufför ska kunna hinna reagera och stanna fordonet på ett säkert sätt.³⁰

55. Unionslagstiftaren gick på experternas linje och kräver således numera att förare i grupp 2 ska ha en korrigerad synskärpa av minst 0,8 på det bästa ögat och minst 0,1 på det sämsta ögat.

56. Att ställa sådana minimikrav förefaller mig inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att förbättra trafiksäkerheten. Till att börja med spelar förebyggande insatser en avgörande roll i trafiksäkerhetsarbetet, bland annat i form av en noggrann bedömning av den fysiska och psykiska lämpligheten hos personer som framför fordon i exempelvis kategorierna C1 och C1E. Minimikrav på synskärpa bidrar utan minsta tvivel till att förebygga risker i samband med framförande av fordon. När det gäller vilka dessa minimikrav ska vara, är det enligt min mening experterna som har bäst förutsättningar att avgöra huruvida en person har tillräcklig synskärpa för att kunna framföra sådana fordon på ett säkert sätt. Jag vill också erinra om att det i artikel 8 i direktiv 2006/126 uttryckligen anges att minimikraven i fråga kan komma att utvecklas mot bakgrund av vetenskapliga framsteg, något som också nyligen har skett.³¹

57. Med tanke på det mål om en förbättrad trafiksäkerhet som eftersträvas genom direktiv 2006/126, de uppgifter som unionslagstiftaren hade tillgång till och det stora utrymme för skönsmåsig bedömning som denne förfogar över på det berörda området, anser jag att unionslagstiftaren var i sin fulla rätt att införa de aktuella kraven och att dessa krav motiverar en begränsning av rättigheterna enligt artiklarna 21.1 och 26 i stadgan.

29 — Se följande internetadresser: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr/H53-H54> och <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/en/index.html>.

30 — Se den ovannämnda rapporten från den särskilda arbetsgruppen för frågor rörande synförmåga, s. 23.

31 — Se punkt 52 i detta förslag till avgörande.

58. Följaktligen anser jag mot bakgrund av det ovan anförda att punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126, där det anges villkor i fråga om synförmåga för utfärdande av körkort i kategorierna C1 och C1E, är förenlig med artiklarna 21.1 och 26 i stadgan.

B – Giltigheten av punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 mot bakgrund av artikel 20 i stadgan

59. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof vill även få klarhet i huruvida det är korrekt att punkt 6.4 i bilaga III till direktiv 2006/126 är oförenlig med principen om likabehandling, som kommer till uttryck i punkt 20 i stadgan, med tanke på att förare i grupp 2 behandlas annorlunda än förare i grupp 1. För de sistnämnda gäller nämligen ett enda minimikrav på synskärpa som avser samtidig användning av båda ögonen. Med andra ord är det endast för dem som ansöker om körkort i grupp 2 som det finns ett oeftergivligt krav på att de ska ha ett ”reservöga”.

60. Jag anser inte att denna skillnad i behandling innebär något åsidosättande av principen om likabehandling.

61. Principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.³² Jag anser emellertid att situationen för förare i grupp 1 och situationen för förare i grupp 2 inte är lika.

62. Unionslagstiftaren har valt att dela in förarna i två grupper med ledning av fordonens storlek och passagerarantal samt det ansvar som till följd därav föreligger vid framförande av de olika fordonen. Härvid vill jag erinra om att förarna i grupp 2 framför stora fordon som lastbilar och bussar. Som jag redan har påpekat i det ovannämnda målet Apelt, är det enkelt att förklara denna gruppindelning och de därav följande fysiska och psykiska kraven. En buss eller en lastbil framförs nämligen inte på samma sätt som en bil eller en motorcykel. Manövreringen är svårare och väghållningen klart annorlunda. En bussförare har dessutom ett större ansvar med tanke på antalet passagerare.³³

63. Situationen för förare av fordon i grupp 1 respektive 2 skiljer sig vidare på så sätt att konsekvenserna i allmänhet blir allvarigare om en lastbil eller en buss är inblandad i en trafikolycka, vilket förklarar behovet av att tillämpa strängare krav för utfärdande av körkort.

64. Dessutom är de flesta förarna i grupp 2 yrkeschaufförer som tillbringar en stor del av sin arbetstid på vägarna. Det är därför lämpligt att vara särskilt vaksam när det gäller dessa förares fysiska och psykiska lämplighet – i all synnerhet när det gäller deras synförmåga, som är synnerligen viktig under långvarig körning, eftersom längre resor nödvändigtvis medför konsekvenser som inte kan bortses från i form av trötthet och därmed också påverkan på synen. Enligt punkt 1.3 i bilaga III till direktiv 2006/126 har medlemsstaterna för övrigt – som Europeiska unionens råd också har framhållit i punkt 29 i sitt yttrande – möjlighet att tillämpa samma kontroller i fråga om fysisk och psykisk lämplighet på förare av fordon i kategori B som använder sitt fordon i yrkesmässig verksamhet, exempelvis taxichaufförer och ambulansförare.

65. Enligt min uppfattning är således situationen för förare i grupp 1 och situationen för förare i grupp 2 inte lika, och jag anser därför att punkt 6.4 i bilaga III till direktivet även är förenlig med artikel 20 i stadgan.

32 — Se dom av den 23 oktober 2012 i de förenade målen C-581/10 och C-629/10, Nelson m.fl., punkt 33 och där angiven rättspraxis.

33 — Se punkt 39 i mitt förslag till avgörande i det målet.

IV – Förslag till avgörande

66. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara frågan från Bayerischer Verwaltungsgerichtshof på följande sätt:

Punkt 6.4 i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort, i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 2009/113/EG av den 25 augusti 2009, är förenlig med artiklarna 20, 21.1 och 26 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.