Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

22 päivänä toukokuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Liikenne — Direktiivi 2006/126/EY — Liitteessä III oleva 6.4 kohta — Pätevyys — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 20 artikla, 21 artiklan 1 kohta ja 26 artikla — Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista — Ajokortti — Moottoriajoneuvon kuljettamiseen vaadittava fyysinen ja henkinen suorituskyky — Vähimmäisvaatimukset — Näöntarkkuus — Yhdenvertainen kohtelu — Poikkeamismahdollisuuden puuttuminen — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-356/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Saksa) on esittänyt 5.7.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.7.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Wolfgang Glatzel

vastaan

Freistaat Bayern,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász, A. Rosas (esittelevä tuomari), D. Šváby ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.6.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Wolfgang Glatzel, edustajanaan Rechtsanwalt E. Giebler,

— Freistaat Bayern, asiamiehenään M. Niese,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja K. Petersen,

— Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Troupiotis ja P. Schonard,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Karlsson, R. Wiemann ja Z. Kupčová,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja J. Hottiaux,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.7.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ajokorteista 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY (EUVL L 403, s. 18, oikaisu EUVL 2009, L 19, s. 67) liitteessä III, sellaisena kuin se on muutettuna 25.8.2009 annetulla komission direktiivillä 2009/113/EY (EUVL L 223, s. 31; jäljempänä direktiivi 2006/126), olevan 6.4 kohdan yhteensopivuutta Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 20 artiklan, 21 artiklan 1 kohdan ja 26 artiklan kanssa siltä osin kuin kyse on moottoriajoneuvon kuljettamiseen edellytettävää fyysistä suorituskykyä koskevista vähimmäisvaatimuksista näöntarkkuuden kannalta.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Wolfgang Glatzel ja Freistaat Bayern ja joka koskee päätöstä, jolla Glatzelilta on evätty ajokortti C1- ja C1E-luokkiin, sellaisina kuin ne määritellään direktiivissä 2006/126, kuuluvia ajoneuvoja varten sillä perusteella, että hänen huonomman silmänsä näöntarkkuus ei yllä direktiivin liitteessä III olevassa 6.4 kohdassa edellytetylle vähimmäistasolle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen, joka on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 26.11.2009 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2010/48/EY (EUVL 2010, L 23, s. 35; jäljempänä vammaisuutta koskeva YK:n yleissopimus), johdanto-osan e perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen sopimuspuolet, jotka

– –

e) ovat tietoisia siitä, että vammaisuus on kehittyvä käsite ja että vammaisuus on seurausta sellaisesta vuorovaikutuksesta vammaisten henkilöiden ja asenteista ja ympäristöstä johtuvien esteiden välillä, joka estää näiden henkilöiden täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”.

4 Yleissopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.”

5 Yleissopimuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, määrätään seuraavaa:

”Tässä yleissopimuksessa:

– –

’syrjintä vammaisuuden perusteella’ tarkoittaa vammaisuuteen perustuvaa erottelua, syrjäyttämistä tai rajoittamista, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä yhdenvertaisesti muiden kanssa politiikan, talouden, sosiaaliturvan, kulttuurin tai yksilön oikeuksien alalla tai muulla alalla. Se sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen epääminen mukaan lukien;

– –”

6 Vammaisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset velvoitteet”, määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Tätä varten sopimuspuolet sitoutuvat:

a) toteuttamaan kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanemiseksi;

b) toteuttamaan kaikki asianmukaiset, myös lainsäädännölliset, toimet voimassa olevien vammaisia henkilöitä syrjivien säädösten, määräysten, tapojen ja käytäntöjen muuttamiseksi tai poistamiseksi;

c) ottamaan huomioon vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen kaikissa politiikoissa ja ohjelmissa;

d) pidättäytymään osallistumasta tämän yleissopimuksen vastaiseen tekoon tai käytäntöön sekä varmistamaan, että viranomaiset ja laitokset toimivat tämän yleissopimuksen mukaisesti;

e) toteuttamaan kaikki asianmukaiset toimet poistaakseen henkilön, järjestön tai yksityisen yrityksen vammaisuuden perusteella harjoittaman syrjinnän;

– –”

7 Yleissopimuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus”, määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaisiin lakiin perustuviin etuihin.

2. Sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta.

3. Yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen.

4. Erityistoimia, jotka ovat tarpeen vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden jouduttamiseksi tai saavuttamiseksi, ei katsota tämän yleissopimuksen tarkoittamaksi syrjinnäksi.”

8 Yleissopimuksen 27 artiklan, jonka otsikko on ”Työ ja työllistyminen”, 1 kappaleen a kohdassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa; tähän sisältyvät oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työympäristö, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa. Sopimuspuolet turvaavat työnteko-oikeuden toteutumisen ja edistävät sitä, myös niiden osalta, jotka vammautuvat palvelussuhteen aikana, toteuttamalla myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on muun muassa:

a) kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella kaikissa palvelussuhteen kaikkia muotoja koskevissa asioissa, muun muassa palvelukseen ottamisen ja palvelussuhteen ehtoja, palvelussuhteen jatkumista, uralla etenemistä sekä turvallisia ja terveellisiä työoloja koskevissa asioissa”.

Unionin oikeus

9 Direktiivin 2006/126 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Liikenneturvallisuuden vuoksi olisi säädettävä ajokortin myöntämistä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Kuljettajantutkintoon ja ajokortin myöntämiseen liittyviä vaatimuksia on yhdenmukaistettava. Sitä varten on määriteltävä moottoriajoneuvon kuljettamiseen liittyvät tiedot, taidot ja käyttäytyminen ja laadittava kuljettajantutkinto näiden käsitteiden mukaan sekä määriteltävä uudelleen ajoneuvon kuljettamiseksi edellytettävää fyysistä ja henkistä suorituskykyä koskevat vähimmäisvaatimukset.”

10 Direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Olisi annettava erityissäännökset, joilla helpotetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia kuljettaa ajoneuvoja.”

11 Direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Komission olisi voitava mukauttaa liitteet I–VI tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen.”

12 Direktiivin 2006/126 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Ajokorttiluokat, niiden määritelmät ja alaikärajat”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 1 artiklassa tarkoitettu ajokortti oikeuttaa kuljettamaan jäljempänä eriteltyihin luokkiin kuuluvia moottoriajoneuvoja. – –

– –

4. moottoriajoneuvot:

– –

d) C1-luokka:

muut kuin D1- tai D-luokan moottoriajoneuvot, joiden suurin sallittu massa on enemmän kuin 3 500 kg mutta enintään 7 500 kg ja jotka on suunniteltu ja valmistettu kuljettamaan kuljettajan lisäksi enintään kahdeksaa matkustajaa; tämän luokan moottoriajoneuvoihin voidaan liittää perävaunu, jonka suurin sallittu massa on enintään 750 kg;

e) C1E-luokka:

— ajoneuvoyhdistelmät, jotka koostuvat C1-luokkaan kuuluvasta vetovaunusta ja perävaunusta tai puoliperävaunusta, jonka suurin sallittu massa on enemmän kuin 750 kg, jos näin muodostuvan ajoneuvoyhdistelmän suurin sallittu massa on enintään 12 000 kg, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kyseisten ajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevien säännösten soveltamista;

— ajoneuvoyhdistelmät, jotka koostuvat B-luokkaan kuuluvasta vetovaunusta ja perävaunusta tai puoliperävaunusta, jonka suurin sallittu massa on enemmän kuin 3 500 kg, jos näin muodostuvan ajoneuvoyhdistelmän suurin sallittu massa on enintään 12 000 kg, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kyseisten ajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevien säännösten soveltamista;

— C1- ja C1E-luokkien alaikäraja on 18 vuotta sanotun kuitenkaan rajoittamatta tällaisten ajoneuvojen kuljettamisesta maanteiden tavara- ja henkilöliikenteeseen tarkoitettujen tiettyjen ajoneuvojen kuljettajien perustason ammattipätevyydestä ja jatkokoulutuksesta[, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 ja neuvoston direktiivin 91/439/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 76/914/ETY kumoamisesta] 15. heinäkuuta 2003 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/59/EY [(EUVL L 226, s. 4)] annettujen säännösten soveltamista;

– –”

13 Direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Ajokorttien myöntäminen, voimassaoloaika ja uusiminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Ajokortin myöntämiseen sovelletaan seuraavia edellytyksiä:

a) hakija on suorittanut hyväksytysti ajotaitoa ja ajotapaa koskevan kokeen ja teoriakokeen sekä täyttää terveydelliset vaatimukset liitteiden II ja III säännösten mukaisesti;

– –

3. Ajokortti voidaan uusia sen hallinnollisen voimassaoloajan päättyessä seuraavin edellytyksin:

a) tarkastetaan, että liitteessä III esitetyt, ajokorttiluokkiin C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 ja D1E kuuluvien ajoneuvojen kuljettamiseen vaadittavaa fyysistä ja henkistä suorituskykyä koskevat vähimmäisvaatimukset edelleen täyttyvät; – –

– –”

14 Direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Mukauttaminen tieteen ja tekniikan kehitykseen”, säädetään seuraavaa:

”Tarvittavat muutokset liitteiden I–VI mukauttamiseksi tieteen ja tekniikan kehitykseen hyväksytään 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.”

15 Direktiivin 2006/126 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Komitea”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissiota avustaa ajokorttikomitea.

2. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklan 1–4 kohtaa sekä 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.”

16 Direktiivin 2006/126 liitteessä III on moottoriajoneuvon kuljettamiseen edellytettävää fyysistä ja henkistä suorituskykyä koskevat vähimmäisvaatimukset, mukaan lukien näköä koskevat vaatimukset. Tässä liitteessä kuljettajat luokitellaan kahteen ryhmään eli ryhmään 1, johon kuuluvat A-, A1-, A2-, AM-, B-, B1- ja BE-luokkien ajoneuvojen kuljettajat, ja ryhmään 2, johon kuuluvat C-, CE-, C1-, C1E-, D-, DE-, D1- ja D1E-luokkien ajoneuvojen kuljettajat.

17 Näköä koskevista lääkärintarkastuksista säädetään direktiivin 2006/126 liitteessä III seuraavaa:

”6. Kaikkien ajokortin hakijoiden on käytävä asianmukaisessa tutkimuksessa, jolla varmistetaan, että heillä on moottoriajoneuvojen kuljettamiseen tarvittava riittävä näön tarkkuus. Jos on aihetta epäillä, että hakijan näkökyky on riittämätön, toimivaltaisen lääketieteen asiantuntijan on tutkittava hänet. Tässä tutkimuksessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin: näöntarkkuus, näkökenttä, hämäränäkö, häikäisy- ja kontrastiherkkyys, diplopia ja muut näkötoiminnot, jotka voivat vaarantaa ajoturvallisuutta.

Jos näöntarkkuus- ja näkökenttävaatimukset eivät täyty, ajoluvan myöntämistä ryhmään 1 kuuluville kuljettajille voidaan harkita ’poikkeustapauksissa’. Näissä tapauksissa kuljettajan olisi käytävä toimivaltaisen lääketieteen asiantuntijan suorittamassa tarkastuksessa sen osoittamiseksi, ettei hänellä ole muita näkötoiminnan, kuten häikäisy- tai kontrastiherkkyyden taikka hämäränäön, häiriöitä. Hakijan tai kuljettajan olisi myös läpäistävä toimivaltaisen viranomaisen suorittama käytännön koe.

Ryhmä 1:

6.1. Ajokorttia tai ajokortin uusimista hakevien henkilöiden silmien yhteisnäön on molemmilla silmillä samanaikaisesti katsottaessa oltava vähintään 0,5 tarvittaessa korjaavia linssejä käyttäen.

Lisäksi vaakasuoran näkökentän olisi oltava vähintään 120 astetta. Näkökentän laajuuden tulisi olla vähintään 50 astetta vasemmalle ja oikealle sekä 20 astetta yläsuuntaan ja alasuuntaan. Näkökentän keskialueella 20 asteen säteellä keskipisteestä ei saisi olla puutoksia.

Jos henkilöllä todetaan etenevä silmäsairaus tai jos hän ilmoittaa sairastavansa sellaista, ajokortti voidaan myöntää tai uusia, jos hakija käy säännöllisissä lääkärintarkastuksissa.

6.2. Jos ajokorttia tai ajokortin uusimista hakeva henkilö on menettänyt kokonaan näön toisesta silmästä tai hän käyttää ainoastaan yhtä silmää (esimerkiksi diplopian ollessa kyseessä), hänen näöntarkkuutensa on oltava vähintään 0,5 tarvittaessa korjaavia linssejä käyttäen. Toimivaltaisen lääkärin on vahvistettava, että tällainen monokulaarisen näön tila on jatkunut riittävän kauan, jotta henkilö on sopeutunut siihen, ja että silmän näkökenttä täyttää 6.1 kohdassa esitetyt vaatimukset.

6.3. Jos henkilöllä on hiljattain kehittynyt diplopia tai hän on menettänyt näön toisesta silmästä, ajaminen olisi kiellettävä asianmukaisen sopeutumiskauden (esimerkiksi kuuden kuukauden) ajaksi. Tämän jälkeen ajaminen sallitaan ainoastaan näkökyvyn ja ajotaidon asiantuntijoiden myönteisen lausunnon perusteella.

Ryhmä 2:

6.4. Ajokorttia tai ajokortin uusimista hakevien henkilöiden näöntarkkuuden, tarvittaessa korjaavia linssejä käyttäen, on oltava vähintään 0,8 paremmassa silmässä ja vähintään 0,1 huonommassa silmässä. Jos henkilö käyttää korjaavia linssejä saavuttaakseen näöntarkkuuden 0,8 ja 0,1, kummankin silmän korjaamattoman näöntarkkuuden on noustava vaaditulle vähimmäistasolle (0,8 ja 0,1) joko korjaavilla silmälaseilla, joiden voimakkuus on enintään +8 diopteria, tai piilolinsseillä. Henkilön on pystyttävä käyttämään hänelle määrättyjä korjaavia linssejä.

Lisäksi molempien silmien vaakasuoran näkökentän olisi oltava vähintään 160 astetta. Näkökentän laajuuden olisi oltava vähintään 70 astetta vasemmalle ja oikealle sekä 30 astetta yläsuuntaan ja alasuuntaan. Näkökentän keskialueella 30 asteen säteellä keskipisteestä ei saisi olla puutoksia.

Ajokorttia ei saa antaa eikä uusia hakijoille eikä kuljettajille, joiden kontrastiherkkyys on heikentynyt tai joilla on diplopia.

Jos toisen silmän näkökyky on heikentynyt olennaisesti, ajaminen olisi kiellettävä asianmukaisen sopeutumiskauden (esimerkiksi kuuden kuukauden) ajaksi. Tämän jälkeen ajaminen sallitaan ainoastaan näkökyvyn ja ajotaidon asiantuntijoiden myönteisen lausunnon perusteella.”

18 Direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 1.3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että kyseisen liitteen ryhmän 2 kuljettajia tarkoittavia määräyksiä sovelletaan sellaisiin B-luokan ajoneuvojen kuljettajiin, jotka käyttävät ajokorttiaan ammattimaisesti (taksit, ambulanssit jne.).

19 Lisäksi kyseisen liitteen 5 kohdasta ilmenee ryhmän 2 osalta, että jäsenvaltiot voivat asettaa ajokortin antamiselle ja sen myöhemmälle uudistamiselle mainitun liitteen vaatimuksia ankarampia vaatimuksia.

Saksan oikeus

20 Tieliikennelain (Straßenverkehrsgesetz), sellaisena kuin se on julkaistuna 5.3.2003 (BGBl. 2003 I, s. 310, oikaisu s. 919), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 22.12.2011 annetun lain (BGBl. 2011 I, s. 3044; jäljempänä StVG) 2 §:n 118 momentilla, 2 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Asianomaisen luokan ajokortti on myönnettävä silloin, kun hakija

– –

3. soveltuu kuljettamaan moottoriajoneuvoja,

– –”

21 StVG:n 2 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä soveltumisen käsite määritellään seuraavasti:

”Moottoriajoneuvojen kuljettajaksi soveltuu jokainen, joka täyttää vaadittavat fyysiset ja henkiset edellytykset eikä ole syyllistynyt vakavaan tai toistuvaan tieliikennesäännösten tai rikosoikeudellisten säännösten rikkomiseen.”

22 Tarkat vaatimukset, joiden on täytyttävä, jotta henkilön voidaan katsoa soveltuvan moottoriajoneuvojen kuljettajaksi, määritetään henkilöiden oikeuttamisesta osallistumaan tieliikenteeseen 13.12.2010 annetussa asetuksessa (ajokorttiasetus) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung); BGBl. 2010 I, s. 1980), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 26.6.2012 annetulla asetuksella (BGBl. 2012 I, s. 1394).

23 Kyseisen asetuksen 12 §:n 1 momentissa säädetään näkökyvystä seuraavaa:

”Moottoriajoneuvojen kuljettamista varten ajokortin hakijalla on oltava liitteessä 6 tarkoitettujen vaatimusten mukainen näkökyky.”

24 Asetuksen liitteessä 6 olevassa 2.2.1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Keskeisnäön päiväsaikainen tarkkuus:

Sikäli kuin näönkorjaus on mahdollinen ja asianomainen pystyy käyttämään hänelle määrättyjä korjaavia linssejä, heikentynyt näkökyky on syytä korjata seuraavien näöntarkkuuden vähimmäisarvojen mukaisesti: paremman silmän näöntarkkuus tai silmien yhteisnäkö: 0,8; huonomman silmän näöntarkkuus: 0,5.

– –

Tietyissä erityistapauksissa – kun otetaan huomioon ajokokemus ja ajoneuvon käyttö – huonomman silmän näöntarkkuus voi ajokorttiluokissa C, CE, C1 ja C1E olla alle 0,5, mutta sen on kuitenkin oltava vähintään 0,1. Näöntarkastus on välttämätön tällaisissa tapauksissa.”

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

25 Vuonna 1959 syntyneeltä Wolfgang Glatzelilta peruutettiin hänen ajokorttinsa huhtikuussa 2010 annetulla tuomioistuimen ratkaisulla, koska hän oli ajanut autoa alkoholin vaikutuksen alaisena.

26 Marraskuussa 2010 tekemällään hallintopäätöksellä Landratsamt Schwandorf hyväksyi osittain Glatzelin hakemuksen myöntämällä hänelle uuden ajokortin, joka oikeuttaa hänet kuljettamaan erityisesti A-, A1- ja BE-luokkiin, sellaisina kuin ne määritellään direktiivissä 2006/126, kuuluvia moottoriajoneuvoja sekä moottoriajoneuvoja, jotka kuuluvat tiettyihin kansallisiin luokkiin, jotka oikeuttavat ajamaan apumoottorilla varustetuilla kaksipyöräisillä ajoneuvoilla, kevytmoottoripyörillä ja moottorikäyttöisillä kevytajoneuvoilla, joiden suurin rakenteellinen nopeus on 45 kilometriä tunnissa, sekä kuljettamaan telaketjutraktoreita, joiden suurin rakenteellinen nopeus on 25 kilometriä tunnissa, ja maataloustraktoreita, joiden suurin rakenteellinen nopeus on 32 kilometriä tunnissa.

27 Samalla päätöksellä Glatzelilta sitä vastoin evättiin uusi ajokortti C1- ja C1E-luokkiin kuuluville ajoneuvoille eli erityisesti raskaille ajoneuvoille. Landratsamt Schwandorf perusteli epäämisen sillä, että silmälääkärin tekemässä tutkimuksessa Glatzelilla oli havaittu toispuoleinen amblyopia, joka merkitsee toisen silmän voimakasta toiminnallista näönmenetystä. Glatzelin vasemmassa silmässä keskeisnäön tarkkuus on 1,0 ja on siis normaali, ja myös hänen silmiensä yhteisnäkö saavuttaa kyseisen arvon, mutta tutkimuksessa hän kykeni havaitsemaan oikealla silmällään ainoastaan kädenliikkeet. Niinpä Glatzelin oikean silmän näöntarkkuus ei täytä Saksan lainsäädännössä säädettyjä vaatimuksia, jotka koskevat ajokortin myöntämistä viimeksi mainittuihin luokkiin kuuluvia ajoneuvoja varten.

28 Kyseisestä epäämisestä tekemänsä tuloksettoman oikaisuvaatimuksen jälkeen Glatzel saattoi asian käsiteltäväksi Verwaltungsgericht Regensburgiin (Regensburgin hallintotuomioistuin). Viimeksi mainittu hylkäsi Glatzelin kanteen, jolloin tämä valitti ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Bayerischer Verwaltungsgerichtshofiin.

29 Tämä tuomioistuin on määrännyt asiassa toteutettaviksi selvittämistoimia ja on hankkinut erityisesti asiantuntijalausunnon silmälääkäriasemalta saadakseen selville, millainen Glatzelin näkökyky on tällä hetkellä, ja selvittääkseen, voiko hän ja missä määrin hän voi kompensoida olemassa olevia vajavaisuuksia, jotka tässä tapauksessa liittyvät spatiaaliseen näköön, ja toimiiko kompensointikyky hänen tahdostaan riippumatta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lisäksi selvittää toisen asiantuntijalausunnon avulla, onko silmälääketieteen näkökulmasta perusteltua evätä C1- ja C1E-luokkien ajoneuvojen osalta ajokortti henkilöiltä, joilla on monokulaarinen näkö anatomisista tai toiminnallisista syistä, myös silloin, kun he todistetusti voivat riittävällä tavalla kompensoida näkökykynsä mahdollista heikentymistä. Kyseinen tuomioistuin haluaa myös tietää, minkä edellytysten

on tarvittaessa täytyttävä, jotta se, että tällaiset henkilöt kuljettavat mainittuihin luokkiin kuuluvia ajoneuvoja, ei olisi tieliikenneturvallisuuden kannalta suurempi riski kuin se, että henkilöt, joiden näkökyky ei ole heikentynyt millään tavoin, kuljettavat samoja ajoneuvoja.

30 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa asiantuntijat ottivat kantaa silmän näkökyvyn mahdollisen menettämisen todennäköisyyteen silloin, kun asianomainen henkilö kuljettaa C1- ja C1E-luokkiin kuuluvaa ajoneuvoa, sekä siihen, voiko tällainen näönmenetys tapahtua niin äkillisesti, että kuljettaja tarvitsee toisen silmänsä jäljellä olevaa näöntarkkuutta 0,1 kyetäkseen pysäyttämään ajoneuvon tien reunaan.

31 Näin saamiensa tietojen perusteella Bayerischer Verwaltungsgerichtshof katsoo, että Glatzelin hakemus on hyväksyttävä eli kyseiset hallintopäätökset ja Verwaltungsgericht Regensburgin ratkaisu on kumottava ja hänelle on myönnettävä ajokortti C1- ja C1E-luokkien ajoneuvoja varten. Kyseinen tuomioistuin nimittäin toteaa, ettei ole mitenkään perusteltua kieltää näihin luokkiin kuuluvien moottoriajoneuvojen kuljettaminen henkilöiltä, joiden toisen silmän näöntarkkuus on vain alle 0,1, silloin, kun ensinnäkin kyse on henkilöistä, joilla on binokulaarinen näkö, toiseksi näiden henkilöiden binokulaarinen näkökenttä täyttää direktiivin 2006/126 liitteessä III olevassa 6.4 kohdassa asetetut vaatimukset ja kolmanneksi kyseiset henkilöt ovat oppineet täysin kompensoimaan heiltä puuttuvan spatiaalisen näkökyvyn.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tästä viimeksi mainitusta seikasta, että henkilö, jolta puuttuu spatiaalinen näkökyky, sopeutuu tähän puutteeseen silloin, kun se ilmenee hänen elämänsä aikana, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua. Tällainen sopeutuminen, joka ei myöskään riipu mistään asianomaisen tahdonalaisesta käyttäytymisestä, tapahtuu sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun henkilöllä, kuten Glatzelilla, on ollut toisessa silmässään merkittävä näkökyvyn vajaus syntymästään saakka. Niinpä direktiivin 2006/126 liitteessä III olevassa 6.4 kohdassa säädetyn vaatimuksen, jonka mukaan ryhmän 2 kuljettajien näöntarkkuuden on oltava vähintään 0,1, tarkoituksena ei ole korjata asianomaisten henkilöiden spatiaalisen näkökyvyn puutetta vaan mahdollistaa se, että kyseisiin luokkiin kuuluvan moottoriajoneuvon kuljettaja voi reagoida matkan aikana paremman silmänsä näkökyvyn äkilliseen menetykseen ja pysäyttää ajoneuvo tien reunaan käyttämällä jäljellä olevaa näkökykyään.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että vaatimus tällaisesta huonomman silmän jäljellä olevasta näöntarkkuudesta on objektiivisesti perusteltu vain niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole binokulaarista näköä tai joiden binokulaarinen näkökenttä ei täytä direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 6.4 kohdan vaatimuksia. Sitä vastoin Glatzelin kaltainen henkilö, jolla on normaali näkökenttä ja jonka näkökyvyn vajavaisuudet vaikuttavat erityisesti hänen keskeisnäkönsä tarkkuuteen, kykenee havaitsemaan perifeeriseen näkökenttäänsä ilmestyviä esineitä pääosin samalla tavalla kuin henkilö, jolla on normaali näkökyky, ja kykenee siis pysäyttämään kuljettamansa moottoriajoneuvon silloinkin, kun hän käyttää vain jäljellä olevaa näkökykyään. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että on äärimmäisen harvinaista, että raskaiden ajoneuvojen kuljettajat menettävät silmänsä näkökyvyn niin äkillisesti, että heidän on ajoneuvon pysäyttämiseksi turvauduttava yksinomaan toisen silmänsä jäljellä olevaan näkökykyyn.

34 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof katsoo, että direktiivin 2006/126 liitteessä III olevassa 6.4 kohdassa säädetty vaatimus merkitsee puuttumista perusoikeuksiin, jotka taataan yhdenvertaisuutta lain edessä koskevassa perusoikeuskirjan 20 artiklassa, vammaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevassa perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa ja vammaisten henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan koskevassa perusoikeuskirjan 26 artiklassa.

35 Kyseisen tuomioistuimen mukaan erityisesti se, että Glatzelin kaltaisten henkilöiden on mahdoton päästä ammattitoimintaan, jonka harjoittamisen lakisääteisenä tai käytännön edellytyksenä on oikeus kuljettaa C1- ja C1E-luokkien ajoneuvoja, merkitsee asianomaisen henkilön vammaisuuteen perustuvaa syrjintää. Lisäksi ajokorttien myöntämistä tai uusimista hakevien henkilöiden näkökykyä koskevien

direktiivin 2006/126 liitteessä III asetettujen vaatimusten väliset erot sen mukaan, kuuluvatko he ryhmään 1 vai ryhmään 2, merkitsevät yhdenvertaisen kohtelun loukkausta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa joka tapauksessa, ettei tietyissä tapauksissa voida perustellusti vaatia, että näöntarkkuus on vähintään 0,1, ja että vaihtoehtoisena ja oikeasuhteisempana ratkaisuna on mahdollisuus henkilökohtaiseen tarkastukseen, jolla pyritään varmistamaan henkilön, jolla on amblyopia, soveltuvuus C1- ja C1E-luokkien ajoneuvojen kuljettamiseen samalla tavalla kuin ajoneuvojen kuljettajat, jotka kuuluvat direktiivin 2006/126 liitteessä III olevaan ryhmään 1.

36 Tässä tilanteessa Bayerischer Verwaltungsgerichtshof on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko – – direktiivin 2006/126 – – liitteessä III oleva 6.4 kohta sopusoinnussa [perusoikeuskirjan] 20 artiklan, 21 artiklan 1 kohdan ja 26 artiklan kanssa siltä osin kuin siinä – ilman minkäänlaista poikkeamismahdollisuutta – edellytetään C1- ja C1E-luokkiin kuuluvi[a ajoneuvoja koskevien] ajokorttien hakijoilta, että huonomman silmän näöntarkkuus on vähintään 0,1, myös silloin, kun kyseiset henkilöt näkevät kahdella silmällä ja heidän binokulaarinen näkökenttänsä on normaali?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

37 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää kysymyksellään pääasiallisesti sitä, että unionin tuomioistuin tutkisi direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 6.4 kohdan, joka koskee C1- ja C1E-luokkiin kuuluvien ajoneuvojen eli erityisesti raskaiden ajoneuvojen kuljettajien näkökyvyn vähimmäisvaatimuksia, pätevyyden suhteessa perusoikeuskirjan 20 artiklaan, 21 artiklan 1 kohtaan ja 26 artiklaan, jotka koskevat yhdenvertaisuutta lain edessä, vammaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa ja vammaisten henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan.

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo erityisesti, että vaatimus, jonka mukaan C1- ja C1E-luokkiin kuuluvien moottoriajoneuvojen kuljettajien huonomman silmän näöntarkkuuden on oltava vähintään 0,1, merkitsee vammaisuuteen perustuvaa syrjintää sellaisten henkilöiden osalta, joilla ei ole tällaista näöntarkkuutta, siltä osin kuin viimeksi mainituilla on binokulaarinen näkö ja riittävä näkökenttä kahdella silmällä. Sen mielestä tällainen näöntarkkuusvaatimus on myös ristiriidassa vammaisten henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan koskevan periaatteen kanssa ja vastoin vammaisuutta koskevaa YK:n yleissopimusta.

39 Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 6 kohdan mukaan ryhmään 1 kuuluvat kuljettajat eli kevyempien moottoriajoneuvojen kuljettajat voivat saada ajokortin ”poikkeustapauksissa”, vaikkeivät he täyttäisikään näkökenttä- tai näöntarkkuusvaatimuksia. Sitä vastoin ryhmään 2 kuuluvien kuljettajien, mukaan luettuina ajokorttia C1- ja C1E-ajoneuvoluokille hakevat henkilöt, joiden huonomman silmän näöntarkkuus on alle 0,1, on kyseisen tuomioistuimen mielestä mahdoton saada ajokorttia. Se siis katsoo, että kyseisten kuljettajien oikeutta yhdenvertaisuuteen lain edessä loukataan siltä osin kuin mainitussa direktiivissä ei säädetä minkäänlaisesta mahdollisuudesta henkilökohtaiseen lääkärintarkastukseen, jolla voitaisiin osoittaa, että vaikkeivät asianomaiset kuljettajat täytäkään asetettuja vaatimuksia, ajoturvallisuus ei vaarannu.

40 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastaamiseksi on ensinnäkin selvitettävä, onko unionin lainsäätäjä loukannut perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettua oikeutta syrjimättömyyteen hyväksyessään näöntarkkuutta koskevan rajan direktiivin 2006/126 liitteessä III olevassa 6.4 kohdassa. On myös tutkittava vammaisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen mahdolliset vaikutukset kyseiseen säännökseen. Toiseksi on arvioitava, onko perusoikeuskirjan 26 artikla, jossa vahvistetaan vammaisten henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan koskeva periaate, esteenä direktiivin 2006/126 liitteessä III olevalle 6.4 kohdalle, jonka pätevyys on riitautettu. Kolmanneksi on tutkittava, onko perusoikeuskirjan 20 artikla, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, esteenä sille, ettei tiettyjen raskaiden ajoneuvojen kuljettajilla ole

mahdollisuutta osoittaa henkilökohtaisen lääkärintarkastuksen avulla kykenevänsä kuljettamaan tällaisia ajoneuvoja tietyn direktiivissä 2006/126 edellytetyn fyysisen suorituskyvyn puuttuessakin, vaikka muilla tiettyjen muuntyyppisten ajoneuvojen kuljettajilla on tällainen mahdollisuus.

Perusoikeuskirjan 21 artiklassa vahvistettu vammaisten henkilöiden syrjinnän kielto

41 On tutkittava, onko pääasiassa kyseessä oleva unionin säännöstö, jossa säädetään C1- ja C1E-luokkiin kuuluvien moottoriajoneuvojen kuljettajien näöntarkkuusvaatimuksista, vastoin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan ”kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu – – vammaisuuteen”.

42 Tästä on muistutettava ensinnäkin, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

43 Yhdenvertaisen kohtelun periaate on perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettu unionin oikeuden yleinen periaate, josta perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa määrätty syrjintäkiellon periaate on erityinen ilmaus. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseinen yleinen periaate edellyttää unionin lainsäätäjältä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukaisesti, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio, C-550/07 P, EU:C:2010:512, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja kohtuulliseen perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään (tuomio Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 47 kohta ja tuomio Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, 77 kohta).

44 Vammaisuuteen perustuvan syrjinnän erityiskysymyksestä taas on todettava, ettei vammaisuuden käsitettä määritellä itse perusoikeuskirjassa.

45 Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevassa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin on jo katsonut, että yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettua neuvoston direktiiviä 2000/78/EY (EYVL L 303, s. 16), luettuna vammaisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen valossa, sovellettaessa vammaisuuden käsitteen on ymmärrettävä tarkoittavan muun muassa pitkäaikaisista fyysisistä, henkisistä tai psyykkisistä vaurioista johtuvaa rajoitetta, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää asianomaisen henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen työelämään yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden kanssa (tuomio HK Danmark, C-335/11 ja C-337/11, EU:C:2013:222, 37–39 kohta; tuomio komissio v. Italia, C-312/11, EU:C:2013:446, 56 kohta ja tuomio Z., C-363/12, EU:C:2014:159, 76 kohta).

46 Vammaisuuteen perustuvan syrjinnän kysymyksestä on siis katsottava, että perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa edellytetään erityisesti, ettei unionin lainsäätäjä toteuta mitään erilaista kohtelua muun muassa pitkäaikaisista fyysisistä, henkisistä tai psyykkisistä vaurioista johtuvan sellaisen rajoitteen perusteella, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää asianomaisen henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen työelämään yhdenvertaisesti muiden henkilöiden kanssa, ellei tällaista erilaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.

47 Henkilöistä, joilla Glatzelin tavoin on pitkäaikainen aistivika ja joiden huonomman silmän näöntarkkuus on alle 0,1, on huomattava, etteivät tällaiset henkilöt täytä direktiivin 2006/126 liitteeseen III sisältyviä lääketieteellisiä vaatimuksia eivätkä he siten voi saada ajokorttia erityisesti C1- ja C1E-ajoneuvoluokille. On kuitenkin todettava, että vaikka ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevien tietojen mukaan Glatzelin huonomman silmän näöntarkkuus on hyvin heikko, hänen käyttäessään molempia silmiään niiden yhteisnäön tarkkuus on 1,0 eli ”normaali”. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimella ei ole käytössään riittäviä tietoja arvioidakseen sitä, onko tällaisessa viassa kyse perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta ”vammaisuudesta”.

48 Arvioitaessa direktiivin 2006/126 pätevyyttä perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan kannalta ei kuitenkaan ole tarpeen määrittää lopullisesti, katsotaanko Glatzelista pääasiassa, että hän on viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettu vammainen henkilö. On nimittäin niin, että vaikka Glatzelin kaltaisen henkilön tilan katsottaisiinkin kuuluvan perusoikeuskirjassa tarkoitettuun vammaisuuden käsitteeseen, erilainen kohtelu, jossa on kyse siitä, ettei hänelle myönnetä ajokorttia C1- ja C1E-luokkiin kuuluvia ajoneuvoja varten hänen riittämättömän näöntarkkuutensa perusteella, voidaan objektiivisesti perustella tieliikenneturvallisuuteen liittyvillä pakottavilla syillä.

49 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut yhdenvertaisen kohtelun yleisestä periaatteesta iän tai sukupuolen kaltaisten seikkojen yhteydessä, että erilainen kohtelu, joka perustuu tällaisiin seikkoihin liittyvään ominaisuuteen, ei ole syrjintää – eikä siis merkitse perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan rikkomista –, jos tiettyjen työtehtävien luonteen tai niiden yhteyksien vuoksi, joissa tehtävät suoritetaan, kyseinen ominaisuus on todellinen ja ratkaiseva työhön liittyvä vaatimus, edellyttäen, että tällaisen erilaisen kohtelun tavoite on oikeutettu ja että vaatimus on oikeasuhteinen tavoiteltavien päämäärien kannalta (ks. vastaavasti ikään perustuvasta syrjinnästä tuomio Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3, 35 kohta ja tuomio Prigge ym., C-447/09, EU:C:2011:573, 66 kohta sekä vastaavasti sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä tuomio Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, 40 kohta ja tuomio Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, 25 kohta).

50 Samassa mielessä on katsottava nyt käsiteltävässä asiassa, että erilainen kohtelu, joka kohdistetaan henkilöön sen mukaan, onko hänellä moottoriajoneuvojen kuljettamiseen vaadittava näöntarkkuus vai ei, ei lähtökohtaisesti ole vastoin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vammaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, kunhan kyseinen vaatimus tosiasiallisesti vastaa yleistä etua koskevaa tavoitetta, on tarpeen eikä siinä ole kyse kohtuuttomasta rasituksesta.

51 Tässä yhteydessä on huomattava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tieliikenneturvallisuuden parantaminen on unionin yleistä etua koskeva tavoite (ks. vastaavasti erityisesti tuomio van Schaik, C-55/93, EU:C:1994:363, 19 kohta; tuomio Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, 59 kohta; tuomio komissio v. Suomi, C-54/05, EU:C:2007:168, 40 kohta; tuomio komissio v. Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, 60 kohta; tuomio Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, 50 kohta; tuomio komissio v. Portugali, C-438/08, EU:C:2009:651, 48 kohta; tuomio Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, 26 kohta ja tuomio Apelt, C-224/10, EU:C:2011:655, 47 kohta). On nimittäin niin, että kun direktiivin 2006/126 liitteessä III vahvistetaan tässä liitteessä tarkoitetun ryhmän 2 kuljettajien osalta huonomman silmän näöntarkkuuden vähimmäisraja, direktiivin tarkoituksena on parantaa tieliikenneturvallisuutta, joten sillä vastataan yleistä etua koskevaan tavoitteeseen.

52 Suhteellisuusperiaatteen vaatimusten, jotka koskevat moottoriajoneuvojen kuljettamiseen edellytettävän näöntarkkuuden vähimmäisvaatimuksia, tuomioistuinvalvonnasta on huomattava, että kun kyse on pääasiassa kyseessä olevien kaltaisista monitahoisista lääketieteellisistä arvioinneista, unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta ja unionin tuomioistuimen tehtävänä on valvoa ainoastaan, ettei kyseistä harkintavaltaa käytettäessä ole tehty ilmeistä virhettä, ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin tai ettei unionin lainsäätäjä ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja (ks. vastaavasti tuomio Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, 47 kohta; tuomio Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, 28 kohta ja tuomio Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, 60 kohta).

53 Unionin lainsäätäjän on kuitenkin tällaista harkintavaltaa käyttäessään perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin (ks. tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 53 kohta) ja huolehdittava perusoikeuksien kunnioittamisesta (ks. vastaavasti tuomio Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 46 kohta ja tuomio Association belge des Consommateurs Test-Achats ym., C-236/09, EU:C:2011:100, 17 kohta).

54 Moottoriajoneuvojen kuljettajien näkökyvyn vähimmäisvaatimusten tarpeellisuudesta puolestaan on huomattava, että tieliikenneturvallisuuden varmistamiseksi on olennaista, että henkilöillä, joille myönnetään ajokortti, on asianmukaiset fyysiset kyvyt erityisesti heidän näkönsä osalta, koska fyysisistä toimintavajeista voi olla merkittäviä seurauksia (ks. analogisesti liikennelentäjien osalta tuomio Prigge ym., EU:C:2011:573, 67 kohta). Onkin ilmiselvää, että näkökyvyllä on moottoriajoneuvojen kuljettamisessa keskeinen tehtävä, joten mitä heikentyneempi se on, sitä tarpeellisempaa on ottaa tieliikenneturvallisuuden vaatimukset huomioon.

55 Vaikka kielto myöntää haettu ajokortti henkilöille, joiden näöntarkkuus ei yllä tiettyyn rajaan, on tarpeen ja on eittämättä tehokas keino parantaa tieliikenneturvallisuutta sulkemalla kyseiset henkilöt pois liikenteestä, tällainen kielto ei saa olla kohtuuton rasitus.

56 Niinpä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa asiassa suhteellisuusperiaate edellyttää erityisesti, että kaikin mahdollisin tavoin sovitetaan yhteen yhdenvertaisen kohtelun periaate ja tieliikenneturvallisuuden vaatimukset, jotka ovat ratkaisevia edellytyksille kuljettaa moottoriajoneuvoja (ks. analogisesti tuomio Johnston, EU:C:1986:206, 38 kohta; tuomio Sirdar, EU:C:1999:523, 26 kohta ja tuomio Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2, 23 kohta).

57 On siis tutkittava, onko direktiivin 2006/126 liitteessä III oleva 6.4 kohta, jossa säädetään moottoriajoneuvojen kuljettajien, jotka kuuluvat tässä liitteessä tarkoitettuun ryhmään 2, näöntarkkuuden rajaksi 0,1, suhteeton tavoitellun päämäärän kannalta.

58 On muistutettava, että – kuten direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee – direktiivin 2006/126 liitteessä III säädetään moottoriajoneuvon kuljettamisen edellyttämää fyysistä ja henkistä suorituskykyä koskevista vähimmäisvaatimuksista liikenneturvallisuuden vuoksi SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.

59 Direktiivin 2006/126 9 artiklan nojalla perustettu ajokorttikomitea asetti näkökykyä käsittelevän työryhmän, joka julkaisi toukokuussa 2005 kertomuksen ”New standards for the visual functions of drivers”. Tässä kertomuksessa todetaan, että vaikka tiukat näkökykyvaatimukset palvelevat parhaiten tieliikenneturvallisuuden tavoitetta, kyseiset vaatimukset eivät saisi olla sellaisia, että niillä ilman pätevää syytä suljetaan henkilöitä pois moottoriajoneuvojen kuljettamistoiminnasta, kun otetaan huomioon tämän toiminnan keskeinen merkitys niin sosiaalisesti kuin taloudellisestikin nyky-yhteiskunnassa.

60 Mainitussa kertomuksessa kyseisen työryhmän asiantuntijat myönsivät, ettei näöntarkkuutta koskevien vähimmäisarvojen määrittämiseksi ole riittävästi tutkimustietoja, mutta katsoivat, että direktiivin 2006/126 liitteessä III tarkoitettujen ryhmään 2 kuuluvien kuljettajien eli erityisesti raskaiden ajoneuvojen kuljettajien osalta direktiivissä edellytetty huonomman silmän näöntarkkuuden vähimmäisarvo 0,5 ei enää ollut perusteltu. Näkökykyä käsitellyt työryhmä piti mahdollisena kannattaa näkemystä, jonka mukaan moottoriajoneuvojen kuljettaminen on binokulaarista näköä edellyttävää toimintaa, jolloin kyseisen 2 ryhmän kuljettajien osalta ei voida hyväksyä mitään monokulaarista näöntarkkuutta koskevaa vaatimusta, mutta päätyi siihen, että ryhmän 2 kuljettajilla oleva lisävastuu puoltaa vaatimusta, jonka mukaan näillä kuljettajilla on oltava ”varasilmä”, jotta he kykenevät tarvittaessa pysäyttämään kuljettamansa ajoneuvon tien reunaan käyttämällä heikompaa silmäänsä.

61 Näiden näkökykyä käsitelleen työryhmän ehdotusten mukaisesti unionin lainsäätäjä muutti direktiivin 2006/126 liitettä III muun muassa siten, että tässä liitteessä tarkoitettujen ryhmän 2 kuljettajien huonomman silmän näöntarkkuuden vaadittua vähimmäisrajaa alennettiin 0,5:stä 0,1:een. Lisäksi näkökykyä käsitellyt työryhmä mainitsee kertomuksessaan nimenomaan amblyopian vaikutukset moottoriajoneuvojen kuljettajiin.

62 Unionin lainsäätäjä näyttää siis muuttaneen kyseistä liitettä tietoisesti ja pyrkineen rajoittamaan mahdollisimman paljon sitä, että puutteellisesta näkökyvystä kärsivien henkilöiden oikeuksia loukattaisiin.

63 Ennakkoratkaisupyynnöstä kuitenkin ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä jopa tämä direktiivissä 2006/126 hyväksytty 0,1:n raja on liiallinen.

64 Tämän direktiivissä 2006/126 edellytettyä näöntarkkuutta koskevan vähimmäisarvon määrittämisestä on kuitenkin muistutettava, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta moottoriajoneuvojen kuljettamiseen tarvittavan näöntarkkuuden kaltaisissa monitahoisissa lääketieteellisissä kysymyksissä. Tällaisessa asiayhteydessä nimittäin unionin tuomioistuimet eivät voi omalla tieteellisiä ja teknisiä tosiseikkoja koskevalla arvioinnillaan korvata arviointia, jonka tekee unionin lainsäätäjä, jolle kyseinen tehtävä annetaan perustamissopimuksissa (ks. tästä viimeksi mainitusta seikasta erityisesti tuomio Afton Chemical, EU:C:2010:419, 28 kohta).

65 Näkökykyä käsitellyt työryhmä toteaa kertomuksessaan lisäksi, että useista moottoriajoneuvojen kuljettajien näkökykyä koskevista seikoista ei ole riittävästi tieteellisiä tutkimuksia. Tässäkin yhteydessä on palautettava mieleen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan on niin, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, unionin lainsäätäjä saa toteuttaa suojatoimenpiteitä eikä sen tarvitse odottaa, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin (ks. vastaavasti tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, C-180/96, EU:C:1998:192, 99 kohta; tuomio komissio v. Tanska, C-192/01, EU:C:2003:492, 49 kohta ja tuomio Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, 73 kohta).

66 Tieliikenneturvallisuuden ja tienkäyttäjien terveyden suojelun välisen tiiviin yhteyden perusteella on niin, että kun unionin lainsäätäjä mukauttaa direktiivin 2006/126 8 artiklan mukaisesti näöntarkkuuden vähimmäisvaatimuksia tieteen ja tekniikan kehitykseen, se voi tieteellisen epävarmuuden tilanteessa antaa etusijan tieliikenneturvallisuuden parantamista koskeville näkökohdille. Niinpä se, että unionin lainsäätäjä on tieliikenneturvallisuuden vaarantumisen ehkäisemiseksi päättänyt olla poistamatta kokonaan vähimmäisvaatimusta, joka koskee kyseisen direktiivin liitteessä III tarkoitettujen ryhmään 2 kuuluvien kuljettajien huonomman silmän näöntarkkuutta, ei voi tehdä mukauttamistoimenpiteestä suhteetonta.

67 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lopuksi, että se, ettei Glatzel ole saanut hakemaansa ajokorttia, voisi merkitä vammaisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitettua syrjintää. Mainitun artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, sanamuodosta ilmenee erityisesti, että syrjintä vammaisuuden perusteella sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen epääminen mukaan lukien.

68 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unioni on hyväksynyt vammaisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen päätöksellä 2010/48. Näin ollen tämän yleissopimuksen määräykset ovat olleet erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä sopimuksen voimaantulosta alkaen (ks. tuomio Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, 5 kohta ja tuomio Z., EU:C:2014:159, 73 kohta). Toisaalta päätöksen 2010/48 liitteen II lisäyksestä ilmenee, että henkilökohtaisen liikkumisen alalla direktiivi 2006/126 on yksi kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluviin asioihin liittyvistä unionin säädöksistä.

69 On kuitenkin todettava, että – kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – koska vammaisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen määräysten täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen edellyttävät sopimuspuolilta muita toimia, yleissopimuksen määräykset eivät ole sisällöltään sellaisia ehdottomia ja riittävän täsmällisiä määräyksiä, joiden perusteella unionin oikeuden toimen pätevyys voitaisiin tutkia mainitun yleissopimuksen määräysten kannalta (ks. vastaavasti tuomio Z., EU:C:2014:159, 89 ja 90 kohta).

70 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuitenkin katsotaan, että unionin tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus johdetun oikeuden teksteihin nähden edellyttää, että kyseisiä tekstejä tulkitaan niin pitkälti kuin mahdollista yhdenmukaisesti näiden sopimusten kanssa (ks. erityisesti tuomio komissio v. Saksa, C-61/94, EU:C:1996:313, 52 kohta; tuomio HK Danmark, EU:C:2013:222, 29 kohta ja tuomio Z., EU:C:2014:159, 72 kohta).

71 On todettava, että direktiivin 2006/126 liitteessä III olevassa 6.4 kohdassa säädetään yksiselitteisesti, että C1- ja C1E-luokkiin kuuluvien moottoriajoneuvojen kuljettajien huonomman silmän näöntarkkuuden on oltava vähintään 0,1. Niinpä tälle johdetun oikeuden säännökselle ei ole mahdollista antaa tulkintaa, jonka avulla voitaisiin poiketa selkeästä mainitun vähimmäisarvon ilmaisevasta säännöstä.

72 Kaikesta edellä esitetystä ilmenee, että säätäessään mainitusta säännöksestä, jonka pätevyys on riitautettu, unionin lainsäätäjä on asettanut yhtäältä tieliikenneturvallisuuden vaatimukset ja toisaalta näkövammasta kärsivien henkilöiden syrjimättömyyttä koskevan oikeuden keskenään tasapainoon tavalla, jota ei voida pitää suhteettomana tavoiteltavien päämäärien kannalta.

73 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että esitetyn kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 6.4 kohdan pätevyyteen perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan kannalta.

Perusoikeuskirjan 26 artiklassa vahvistettu vammaisten henkilöiden sopeutuminen yhteiskuntaan

74 On muistutettava, että – kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 ja 7 kohdasta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan selityksistä (EUVL 2007, C 303, s. 17), jotka koskevat perusoikeuskirjan 26 artiklaa ja 52 artiklan 5 kohtaa, ilmenee – tuomioistuimessa saadaan vedota perusoikeuskirjan 26 artiklaan unionin lainsäädäntötoimien, joilla pannaan täytäntöön kyseisessä artiklassa mainittu periaate eli vammaisten henkilöiden sopeutuminen yhteiskuntaan, tulkitsemiseksi ja niiden laillisuuden tutkimiseksi.

75 Siltä osin kuin kyse on mainitun periaatteen panemisesta täytäntöön direktiivillä 2006/126 erityisesti tämän direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee, että ”olisi annettava erityissäännökset, joilla helpotetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia kuljettaa ajoneuvoja”. Samoin kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa viitataan edellytyksiin, joilla ajokortti myönnetään kuljettajille, joilla on fyysinen vamma, erityisesti siltä osin kuin kyse on luvasta kuljettaa tietyllä tavalla varustettuja ajoneuvoja.

76 On siis niin, että koska direktiivi 2006/126 on unionin lainsäädäntötoimi, jolla pannaan täytäntöön perusoikeuskirjan 26 artiklaan sisältyvä periaate, viimeksi mainittua määräystä voidaan soveltaa pääasiaan.

77 Lisäksi perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla unionin lainsäätäjän on noudatettava perusoikeuskirjan sisältämiä periaatteita ja edistettävä niiden soveltamista. Sen periaatteen osalta, joka koskee vammaisten henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan, perusoikeuskirjan

26 artiklassa määrätään, että unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.

78 On siis niin, että vaikka perusoikeuskirjan 26 artiklan mukaan unionin on tunnustettava vammaisten henkilöiden oikeus päästä osallisiksi sopeutumista koskevista toimenpiteistä ja kunnioitettava tätä oikeutta, mainitussa artiklassa vahvistettu periaate ei merkitse sitä, että unionin lainsäätäjä olisi velvollinen toteuttamaan jonkin tietyn erityisen toimenpiteen. Jotta kyseinen artikla saisi täyden vaikutuksensa, sitä on nimittäin konkretisoitava unionin oikeussäännöillä tai kansallisilla oikeussäännöillä. Niinpä kyseisestä artiklasta ei voida katsoa, että siinä itsessään annettaisiin yksityisille subjektiivinen oikeus, johon voitaisiin vedota sellaisenaan (ks. vastaavasti perusoikeuskirjan 27 artiklasta tuomio Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, 45 ja 47 kohta).

79 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 6.4 kohdan pätevyyteen perusoikeuskirjan 26 artiklan kannalta.

Perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisuus lain edessä

80 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että direktiivin 2006/126 liitteessä III tarkoitettujen ryhmään 1 kuuluvien sellaisten kuljettajien, jotka eivät täytä erityisesti näöntarkkuusvaatimuksia, osalta ajokortin myöntämistä voidaan kuitenkin harkita ”poikkeustapauksissa” silloin, kun kuljettaja käy henkilökohtaisessa ajokykyään koskevassa tarkastuksessa. Niinpä se, että tällainen mahdollisuus puuttuu samassa liitteessä tarkoitetuilta ryhmän 2 kuljettajilta, voisi merkitä perusoikeuskirjan 20 artiklan vastaista erilaista kohtelua.

81 Kuten tämän tuomion 43 kohdassa muistutettiin, mainitun artiklan, jonka otsikkona on ”Yhdenvertaisuus lain edessä”, tarkoituksena on varmistaa erityisesti, ettei toisiinsa rinnastettavia tilanteita kohdella eri tavalla.

82 On siis arvioitava, ovatko yhtäältä direktiivin 2006/126 liitteessä III tarkoitettujen ryhmään 1 kuuluvien kuljettajien tilanne ja toisaalta samassa liitteessä tarkoitettujen ryhmän 2 kuljettajien tilanne rinnastettavissa toisiinsa.

83 Tässä yhteydessä on todettava, että – kuten julkisasiamies huomautti ratkaisuehdotuksensa 62 kohdassa – unionin lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jakanut kuljettajat kahteen ryhmään ajoneuvon koon, kuljetettavien matkustajien määrän ja siis ajoneuvojen kuljettamiseen sisältyvän vastuun perusteella. Asianomaisten ajoneuvojen koon, painon tai ohjattavuuden kaltaiset ominaisuudet nimittäin tekevät perustelluksi sen, että niiden kuljettamiseen tarkoitetun ajokortin myöntämiseen sovelletaan eri edellytyksiä. Niinpä ajoneuvojen kuljettajien tilanteet eivät ole rinnastettavissa toisiinsa.

84 Siltä osin kuin kyseiset tilanteet eivät ole rinnastettavissa toisiinsa niiden erilaisella kohtelulla ei loukata jompaankumpaan kuljettajaryhmään kuuluvien kuljettajien oikeutta perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettuun ”yhdenvertaisuuteen lain edessä”.

85 On siis todettava, että koska ryhmien 1 ja 2 kuljettajien tilanteet eivät ole rinnastettavissa toisiinsa, perusoikeuskirjan 20 artikla ei ole esteenä direktiivin 2006/126 liitteessä III olevalle 6 kohdalle siltä osin kuin tässä kohdassa annetaan ryhmään 1 kuuluville kuljettajille mahdollisuus saada ajokortti ”poikkeustapauksissa” silloinkin, kun heidän näöntarkkuutensa ei vastaa direktiivissä kyseisen ryhmän kuljettajille säädettyjä vaatimuksia, mutta siinä ei anneta tällaista mahdollisuutta ryhmään 2 kuuluville kuljettajille.

86 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 6.4 kohdan pätevyyteen perusoikeuskirjan 20 artiklan, 21 artiklan 1 kohdan tai 26 artiklan kannalta.

Oikeudenkäyntikulut

87 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa ajokorteista 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY liitteessä III, sellaisena kuin se on muutettuna 25.8.2009 annetulla komission direktiivillä 2009/113/EY, olevan 6.4 kohdan pätevyyteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklan, 21 artiklan 1 kohdan tai 26 artiklan kannalta.

Allekirjoitukset