ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

21 maart 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Wegvervoer – Richtlijn 2006/126/EG – Rijbewijs – Voorwaarden voor afgifte of verlenging – Minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid – Gezichtsvermogen – Bijlage III, punt 6.4 – Evenredigheidsbeginsel – Persoon die niet voldoet aan de norm voor het gezichtsveld – Gunstig advies van medische deskundigen over de rijgeschiktheid – Beoordelingsmarge in een individueel geval waarvoor geen uitdrukkelijke uitzondering geldt”

In zaak C-703/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 16 november 2022, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

WU

tegen

Directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR),

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: N. Piçarra, kamerpresident, N. Jääskinen (rapporteur) en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en M. H. S. Gijzen als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Nijenhuis, P. Messina en G. Wilms als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB 2006, L 403, blz. 18), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009 (PB 2009, L 223, blz. 31) (hierna: „richtlijn 2006/126").

2 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen WU en de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (Nederland), over besluiten van het CBR tot afwijzing van een verzoek van WU om een verklaring van lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig, in het bijzonder van voertuigen van de categorieën C en CE, dat hij had ingediend in het kader van de verlenging van zijn rijbewijs, en tot weigering van afgifte aan WU van een ander, geografisch tot Nederland beperkt rijbewijs.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 8 en 9 van richtlijn 2006/126 luiden als volgt:

„(8) Om aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer te voldoen dienen dus minimumvoorwaarden te worden vastgesteld voor de afgifte van het rijbewijs. Er moet een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en inzake de afgifte van rijbewijzen worden uitgevoerd. Daartoe moeten de eisen inzake kennis, rijvaardigheid en rijgedrag die samenhangen met het besturen van motorvoertuigen worden omschreven, moet het rijexamen op deze concepten worden gebaseerd, en moeten de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van die voertuigen opnieuw worden omschreven.

(9) Het bewijs dat wordt voldaan aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig, ten aanzien van bestuurders van een voertuig dat bestemd is voor het vervoer van personen of goederen, moet worden geleverd op het ogenblik van de afgifte van het rijbewijs en vervolgens periodiek. Deze periodieke controles overeenkomstig de nationale wettelijke bepalingen zullen bijdragen tot de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, mededingingvervalsing voorkomen en helpen om beter rekening te houden met de verantwoordelijkheid van de bestuurders van deze voertuigen. De lidstaten dienen medische onderzoeken te kunnen opleggen teneinde de naleving te waarborgen van de minimumnormen inzake lichamelijke en

geestelijke geschiktheid voor het besturen van andere motorvoertuigen. Ter wille van de doorzichtigheid dienen deze onderzoeken samen te vallen met de verlenging van het rijbewijs en wordt het tijdstip ervan dus bepaald door de geldigheidsduur van het rijbewijs."

4 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten stellen het nationale rijbewijs op volgens het in bijlage I weergegeven Europees model en overeenkomstig deze richtlijn. In het embleem op bladzijde 1 van het Europees model van het rijbewijs staat het onderscheidingsteken van de lidstaat die het rijbewijs afgeeft."

5 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt het volgende:

„De door de lidstaten afgegeven rijbewijzen worden onderling erkend."

6 Artikel 4 van voornoemde richtlijn is als volgt verwoord:

„1. Met het in artikel 1 bedoelde rijbewijs mogen gemotoriseerde voertuigen van de hierna omschreven categorieën worden bestuurd. Het mag worden afgegeven vanaf de per categorie vastgestelde minimumleeftijd. [...]

[...]

4. Motorvoertuigen:

– onder ‚motorvoertuig' wordt verstaan elk gemotoriseerd voertuig dat gewoonlijk wordt gebruikt voor het vervoer van personen of goederen over de weg, of om voertuigen voor het vervoer van personen of goederen over de weg voort te trekken. Deze term omvat mede trolleybussen, dat wil zeggen voertuigen die in verbinding staan met een elektrische leiding en niet rijden op spoorstaven. De term heeft geen betrekking op landbouw- en bosbouwtrekkers;

[...]

f) categorie C:

motorvoertuigen anders dan die van de categorieën D of D1 met een toegestane maximum massa van meer dan 3 500 kg en die zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van ten hoogste acht personen, de bestuurder niet meegerekend; aan motorvoertuigen van deze categorie kan een aanhangwagen worden gekoppeld waarvan de toegestane maximum massa niet meer dan 750 kg bedraagt;

g) categorie CE:

– onverminderd de bepalingen inzake de regels voor typegoedkeuring van de betrokken voertuigen, samenstellen van voertuigen bestaande uit een trekkend voertuig van categorie C en een aanhangwagen of oplegger met een toegestane maximum massa van meer dan 750 kg;

[...]"

7 Artikel 7 van richtlijn 2006/126 bepaalt:

„1. De afgifte van het rijbewijs is aan de volgende voorwaarden onderworpen:

a) De aanvrager moet overeenkomstig het bepaalde in bijlage II met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen afleggen, alsmede voldoen aan de medische normen van bijlage III.

[...]

3. De verlenging van het rijbewijs op het moment dat de administratieve geldigheidsduur verstrijkt, is afhankelijk van:

a) de vaststelling dat nog steeds voldaan is aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorrijtuig zoals vermeld in bijlage III voor de rijbewijzen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; en

[...]"

8 Bijlage III bij deze richtlijn, met als opschrift „Minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig", vermeldt het volgende:

„Definities

1. In het kader van deze bijlage worden de bestuurders in twee groepen ingedeeld, namelijk:

1.1. groep 1:

bestuurders van voertuigen van de categorieën A, A1, A2, AM, B, B 1 en BE.

1.2. groep 2:

bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E.

[...]

Medische onderzoeken

[...]

4. groep 2:

De aanvragers moeten een medisch onderzoek ondergaan vóór de eerste afgifte van een rijbewijs; vervolgens worden de bestuurders bij elke verlenging van het rijbewijs getest volgens het nationale systeem van de lidstaat van normaal verblijf.

5. De lidstaten kunnen voor de afgifte of verlenging van een rijbewijs strengere normen vaststellen dan de in deze bijlage vervatte normen.

Gezichtsvermogen

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

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

[...]

Groep 2:

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

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

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

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

[...]"

Nederlands recht

9 Artikel 111, lid 1, van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt:

„Een rijbewijs wordt op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief, slechts afgegeven aan degene die:

a) de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde minimumleeftijd heeft bereikt voor het besturen van een motorrijtuig van de categorie waarop de aanvraag tot afgifte van een rijbewijs betrekking heeft en

b) blijkens een overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels door of vanwege de overheid ingesteld onderzoek dan wel blijkens een eerder aan hem afgegeven rijbewijs of een hem door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijs dat voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde eisen, beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid, dan wel, indien de aanvraag betrekking heeft op afgifte van een rijbewijs dat geldig is voor het besturen van bromfietsen, over een voldoende mate van rijvaardigheid."

10 In artikel 97, lid 1, van het Reglement rijbewijzen staat dat verklaringen van geschiktheid op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief door het CBR in het rijbewijzenregister worden geregistreerd ten behoeve van eenieder die voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen. Het CBR doet van deze registratie mededeling aan de aanvrager.

11 Artikel 1, lid 1, van de Regeling eisen geschiktheid 2000 luidt als volgt:

„In deze regeling wordt verstaan onder:

a) groep 1: rijbewijzen van de categorieën A1, A2, A, B, B+ E en T;

b) groep 2: rijbewijzen van de categorieën C, C1, CE, C1E, D, D1, DE en D1E."

12 Artikel 2 van deze regeling bepaalt:

„De eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen worden vastgesteld overeenkomstig de bij deze regeling behorende bijlage."

13 In de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 is bepaald:

„[…]

Hoofdstuk 3. Stoornissen van het gezichtsvermogen

[…]

3.3. Gezichtsvelden

a. groep 1: Het horizontale gezichtsveld moet minimaal 120 graden zijn en het bereik dient zich links en rechts minstens 50 graden uit te strekken. Het verticale gezichtsveld dient minstens 20 graden naar boven en beneden te zijn. Binnen een straal van 20 graden vanuit het centrum mogen zich geen gezichtsvelddefecten bevinden.

   In uitzonderlijke omstandigheden kunnen personen die niet voldoen aan de normen voor het gezichtsveld, zoals bij scotomen, kwadrantanopsie of homonyme hemianopsie, geschikt worden verklaard voor rijbewijzen van groep 1. Voorwaarden zijn de afwezigheid van andere visuele functiestoornissen, een positief advies van een oogarts en een positieve rijtest (zie paragraaf 3.5).

   Deze uitzondering geldt niet voor personen met een gezichtsveld van minder dan 90 graden horizontaal.

b. groep 2: Het binoculaire horizontale gezichtsveld moet minimaal 160 graden zijn en het bereik dient zich links en rechts minstens 70 graden uit te strekken. Het verticale gezichtsveld dient minstens 30 graden naar boven en naar beneden te zijn. Binnen een straal van 30 graden vanuit het centrum mogen zich geen gezichtsvelddefecten bevinden.

3.4. Verlies van het gezichtsvermogen van één oog

a. groep 1: Ongeschiktheid bestaat bij het plotseling verlies van het gezichtsvermogen van één oog, dus ook bij storende diplopie waarbij afdekken van één oog noodzakelijk is. Deze personen kunnen na een aanpassingsperiode van minimaal drie maanden en op basis van een positief advies van een oogarts weer geschikt worden verklaard voor rijbewijzen van groep 1.

b. groep 2: In uitzonderingsgevallen kan een beroepschauffeur, die al in het bezit is van één of meer rijbewijzen van groep 2, na een aanpassingsperiode van minimaal drie maanden en op basis van een positief advies van een oogarts, weer geschikt worden verklaard voor een geografisch beperkt rijbewijs van de categorieën C/CE of D/DE, dat zich maximaal kan uitstrekken tot het grondgebied van Nederland.

Voorwaarden zijn een positief oogartsrapport, een verklaring van de werkgever volgens door het CBR opgesteld model en een positieve rijtest (zie paragraaf 3.5).”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 WU, die is geboren in 1988, heeft op éénjarige leeftijd een ongeluk gehad waarbij hij een schedelbasisfractuur opliep die tot een beperking van zijn horizontale gezichtsveld heeft geleid. Deze aandoening wordt „hemianopsie” genoemd.

15 Hij heeft op 11 juli 2007 zijn rijbewijs gehaald voor motorvoertuigen van de categorieën C en CE, als bedoeld in artikel 4, lid 4, onder f) en g), van richtlijn 2006/126.

16 Na de vaststelling van richtlijn 2009/113 is op 15 september 2009 de minimumnorm in punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 in werking getreden. Deze norm houdt in dat voor bestuurders van voertuigen in de categorieën C en CE het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn.

17 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter – vanwege het ontbreken van bewijsstukken – niet heeft kunnen bepalen of het CBR op de datum waarop WU zijn rijbewijs heeft verkregen reeds op de hoogte was van zijn oogaandoening, noch hoe het CBR destijds omging met dergelijke aandoeningen.

18 WU heeft vervolgens meer dan tien jaar gewerkt als beroepschauffeur. Gedurende deze periode heeft hij zonder problemen en schadevrij meer dan een miljoen kilometer in binnen- en buitenland met vrachtwagens gereden.

19 WU heeft in 2016 verzocht om verlenging van zijn rijbewijs. In het kader van deze procedure heeft het CBR bij besluit van 14 februari 2017 een eerste verzoek om een verklaring van lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorrijtuig afgewezen. Ondanks een gunstig advies van een oogarts van 11 januari 2017 alsmede een medisch rapport van 25 augustus 2016 van een andere arts die WU ook rijgeschikt had bevonden, was het CBR van oordeel dat hij niet voldeed aan de minimumnorm dat het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn, zoals bepaald in paragraaf 3.3, onder b), van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000.

20 WU heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Het CBR heeft het bezwaar bij besluit van 13 juli 2017 ongegrond verklaard.

21 WU heeft beroep ingesteld tegen dit besluit. De rechter in eerste aanleg heeft dat beroep verworpen, waarna WU hoger beroep heeft ingesteld. In hoger beroep heeft WU aangevoerd dat punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 en paragraaf 3.3, onder b), van de Regeling eisen geschiktheid 2000 geen strikte minimumnormen zijn. Volgens hem had hem dus een verklaring van lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorrijtuig kunnen worden afgegeven ondanks dat hij een beperkter gezichtsveld heeft dan is voorgeschreven in die bepalingen.

22 Bij uitspraak van 27 februari 2019 heeft de Raad van State (Nederland) dit hoger beroep ongegrond verklaard en het vonnis in eerste aanleg bevestigd. Volgens de Raad van State is punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 een minimumnorm voor het vereiste gezichtsveld en laat het geen ruimte voor uitzonderingen. Paragraaf 3.3, onder b), van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 is een correcte implementatie van dit punt 6.4. Omdat vaststaat dat het binoculaire horizontale gezichtsveld van WU minder dan 160° is en hij daarom niet voldoet aan de norm voor het gezichtsveld, heeft het CBR de aangevraagde verklaring van geschiktheid terecht geweigerd, ook al hadden twee artsen daarover een positief advies uitgebracht. Het stond het CBR dus niet vrij om rekening te houden met de individuele belangen van WU en voor hem een uitzondering te maken.

23 WU heeft op 27 augustus 2018 een tweede aanvraag ingediend voor een verklaring van lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorrijtuig, met het oog op het verkrijgen van een geografisch tot Nederland beperkt rijbewijs voor motorvoertuigen in de categorieën C en CE. In het kader van dit tweede verzoek achtte het CBR het noodzakelijk om de gezichtsscherpte van WU opnieuw te laten onderzoeken, maar door een andere oogarts dan de oogarts die betrokken was bij de eerste aanvraag. In een rapport van 11 oktober 2018 heeft deze tweede oogarts geconstateerd, ten eerste, dat het horizontale gezichtsveld van WU minder dan 160° is, ten tweede dat zijn gezichtsvelduitval sinds het ongeluk in 1989 stabiel is, en, ten derde,

dat WU met dit gezichtsveld al twee keer eerder is goedgekeurd voor het besturen van motorvoertuigen. Deze oogarts heeft hem derhalve geschikt geacht voor het besturen van motorvoertuigen in de categorieën C en CE.

24 Toch heeft het CBR bij besluit van 13 maart 2019 opnieuw geweigerd om WU de verzochte verklaring van geschiktheid af te geven, omdat hij niet voldeed aan de minimumnorm dat het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn.

25 WU heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Het CBR heeft het bezwaar bij besluit van 16 juli 2019 ongegrond verklaard. Volgens het CBR duidt het rapport van de tweede oogarts op een uitval aan de linkerkant van het gezichtsveld van beide ogen. Het horizontale gezichtsveld is minder dan 160°. Derhalve voldoet WU niet aan het vereiste in paragraaf 3.3, onder b), van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000, noch aan de vereisten van paragraaf 3.4, onder b), daarvan, waarin de mogelijkheid is opgenomen om een beroepschauffeur die al in het bezit is van één of meer rijbewijzen van groep 2 en die plotseling het gezichtsvermogen van één oog verliest, na een aanpassingsperiode van minimaal drie maanden en op basis van een positief advies van een oogarts toch geschikt voor het besturen van een motorrijtuig te verklaren voor een geografisch tot Nederland beperkt rijbewijs van groep 2. Volgens het CBR is WU namelijk niet aan één oog blind, maar lijdt hij aan hemianopsie, wat betekent dat hij gedeeltelijk blind is voor zowel de linker- als rechterhelft van het gezichtsveld. In dit geval gaat het om homonieme hemianopsie, wat wil zeggen dat het gezichtsveldverlies zich in beide ogen aan dezelfde kant voordoet, in casu de linkerkant.

26 Bij vonnis van 21 mei 2021 heeft de rechter in eerste aanleg het beroep dat WU tegen dit besluit had ingediend ongegrond verklaard. Hij heeft geoordeeld dat het CBR terecht had gesteld dat paragraaf 3.4, onder b), van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 in de situatie van WU niet van toepassing is, omdat hij niet aan één oog blind is, maar homonieme hemianopsie heeft. In de door WU aangevoerde omstandigheden dat hij al vanaf éénjarige leeftijd visueel beperkt is, dat hij het gemis aan een volledig gezichtsveld heeft gecompenseerd en dat hij een vlijmscherp zicht heeft, heeft deze rechter geen reden gezien om het besluit van het CBR onrechtmatig te achten, ondanks het positieve rapport van de oogarts van 11 oktober 2018. Volgens die rechter laat het dwingendrechtelijke karakter van paragraaf 3.4, onder b), van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 geen ruimte om rekening te houden met de individuele belangen van WU.

27 WU heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad van State. Hij voert met name aan dat er drie rapporten zijn van verschillende artsen die hem geschikt achten om een vrachtwagen te besturen. Hij heeft weliswaar een beperking in het gezichtsveld, maar die beperking heeft hij al sinds zeer jonge leeftijd en hij heeft deze volledig gecompenseerd door middel van kijkgedrag en hoofdbewegingen. WU onderbouwt dit standpunt met een verklaring van een neuropsycholoog, waarin staat dat de wijze waarop WU het verkeer waarneemt dusdanig goed ontwikkeld is dat hij visueel normaal kan functioneren. Volgens WU zou de omstandigheid dat iemand met een gezichtsbeperking die echter wel over een aanvaardbaar gezichtsvermogen beschikt, een motorvoertuig in de categorieën C en CE mag besturen, niet in strijd zijn met het doel van het stelsel van verklaringen van lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. De situatie van een dergelijke persoon rechtvaardigt dat er een uitzondering wordt gemaakt op het vereiste in paragraaf 3.3, onder b), van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000, zoals ook in paragraaf 3.4, onder b), van die bijlage een uitzondering wordt gemaakt voor het verlies van gezichtsvermogen aan één oog.

28 De verwijzende rechter merkt op dat WU in medisch opzicht inderdaad niet voldoet aan de minimumnorm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160° als vastgelegd in punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126. Volgens hem is daarmee echter nog niet vastgesteld dat WU niet geschikt is om motorvoertuigen in de categorieën C en CE te besturen. De vraag rijst of WU geschikt moet worden geacht om dergelijke voertuigen te besturen, door punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 aldus uit te leggen dat een persoon die de beperking van zijn horizontale gezichtsveld compenseert, voldoet aan de daarin vastgestelde minimumnorm. De verwijzende rechter vraagt zich ook af of er bij het nemen van een besluit over de verlenging van een rijbewijs ruimte bestaat voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel, ook al kent het vereiste in punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 geen uitzonderingsmogelijkheid. Deze rechter geeft aan dat bij een beoordeling van de evenredigheid van het te nemen besluit, naast de bevindingen van medische deskundigen over de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de aanvrager voor het besturen van motorrijtuigen, mede een rol kan spelen dat eerder is gebleken dat de aanvrager volledig veilig kan rijden en dat het aangevraagde rijbewijs wordt gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep. In dit verband moet rekening worden gehouden met artikel 15 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), waarin is bepaald dat eenieder het recht heeft om te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.

29 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Moet punt 6.4 van bijlage III bij [richtlijn 2006/126], meer in het bijzonder de norm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160°, gelezen in het licht van het evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat ook een persoon die in medisch opzicht niet voldoet aan deze norm, maar volgens verschillende medisch deskundigen wél feitelijk geschikt is om een vrachtwagen te rijden, aan de norm kan voldoen?

2) Als deze vraag ontkennend wordt beantwoord, bestaat dan binnen het kader van [richtlijn 2006/126] ruimte voor een evenredigheidsbeoordeling in het individuele geval, ook al kent de norm in punt 6.4 van bijlage III bij [deze richtlijn] geen uitzonderingsmogelijkheid voor dergelijke gevallen?

3) Zo ja, welke omstandigheden kunnen een rol spelen bij de beoordeling of in een concreet geval kan worden afgeweken van de norm voor het gezichtsveld, neergelegd in punt 6.4 van bijlage III bij [richtlijn 2006/126]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

30 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126, gelezen in het licht van het evenredigheidsbeginsel en artikel 15 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat, in een concreet geval, een persoon die in medisch opzicht niet voldoet aan het daarin gestelde vereiste dat voor bestuurders van groep 2 – dat wil zeggen bestuurders van voertuigen in de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E – het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn, toch kan worden geacht aan dit vereiste te voldoen omdat hij volgens verschillende medische deskundigen feitelijk geschikt is om een gemotoriseerd voertuig van een van deze categorieën te besturen.

31 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat richtlijn 2006/126, zoals blijkt uit overweging 8 ervan, een minimumharmonisatie tot stand brengt van de voorwaarden waaronder het in artikel 1 van die richtlijn bepaalde rijbewijs wordt afgegeven. Deze voorwaarden zijn met name beschreven in de artikelen 4 en 7 van deze richtlijn en betreffen onder andere de vereiste minimumleeftijd, de geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig, de examens waarvoor de kandidaat moet slagen, en het feit dat deze zijn verblijfplaats moet hebben op het grondgebied van de lidstaat van afgifte van het rijbewijs. Voorts worden de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen volgens artikel 2, lid 1, van die richtlijn onderling erkend.

32 Krachtens artikel 7, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/126 wordt het rijbewijs alleen afgegeven aan aanvragers die met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen afleggen en voldoen aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid overeenkomstig de bijlagen II en III bij deze richtlijn. Voorts moet ingevolge artikel 7, lid 3, onder a), daarvan ook bij de verlenging van het rijbewijs aan deze minimumnormen voor houders van rijbewijzen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E worden voldaan. Deze bepalingen zijn dus dwingend geformuleerd.

33 Vastgesteld moet worden dat punt 6.4, tweede alinea, van bijlage III bij richtlijn 2006/126, dat in de Franse taalversie bepaalt dat het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet kleiner mag zijn (*ne doit pas être inférieur*) dan 160°, eveneens dwingend is geformuleerd. In sommige taalversies van deze bepaling wordt weliswaar, zoals de Europese Commissie heeft opgemerkt, een minder dwingend werkwoord gehanteerd dan in de Franse taalversie, zoals de Duitse (*sollte*), de Engelse (*should*) en de Finse (*olisi oltava*) versie, maar andere taalversies gebruiken ook een dwingend werkwoord, zoals de Spaanse (*deberá*), de Italiaanse (*deve*), de Nederlandse (*dient*) en de Portugese (*deve*) versie.

34 Volgens vaste rechtspraak kan de in bepaalde taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of daartoe voorrang hebben boven de andere taalversies. De noodzaak van een eenvormige toepassing en dientengevolge eenvormige uitlegging van een Uniehandeling sluit namelijk uit dat voor deze handeling slechts één taalversie in beschouwing wordt genomen, maar vereist dat de betrokken bepaling wordt uitgelegd aan de hand van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt, in het licht van met name alle taalversies ervan (zie in die zin arresten van 12 november 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, punten 2 en 3; 30 juni 2022, Allianz Elementar Versicherung, C-652/20, EU:C:2022:514, punt 36, en 18 januari 2024, Regionalna direktsia „Avtomobilna administratsia” Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, punt 43).

35 Wat de algemene opzet van richtlijn 2006/126 betreft, dient te worden opgemerkt dat punt 6.4 van bijlage III daarbij geen uitzondering bevat op het vereiste dat voor bestuurders van groep 2, zoals gedefinieerd in punt 1.2 van die bijlage, het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn, terwijl in punt 6, tweede alinea, van deze bijlage wel is voorzien in een uitzondering voor bestuurders van groep 1 die niet voldoen aan de normen inzake gezichtsscherpte en -veld.

36 Bij gebreke van een soortgelijke uitzondering voor bestuurders van groep 2 moeten deze bestuurders altijd voldoen aan de vereisten op het gebied van gezichtsscherpte en -veld wanneer zij een nieuw rijbewijs aanvragen of een bestaand rijbewijs verlengen.

37 In dit verband heeft het Hof vastgesteld dat de Uniewetgever er bewust voor heeft gekozen om twee categorieën bestuurders te creëren, gebaseerd op de afmetingen van het voertuig, het aantal vervoerde passagiers en de verantwoordelijkheden waarmee het besturen van de betrokken voertuigen om die redenen gepaard gaat. De kenmerken van de betrokken voertuigen, zoals hun formaat, gewicht of wendbaarheid, rechtvaardigen immers dat voor de afgifte van een rijbewijs voor deze voertuigen andere voorwaarden gelden (arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 83).

38 Voorts gaat het bij de in punt 6.4, vierde alinea, van bijlage III bij richtlijn 2006/126 bedoelde situatie, die als uitzondering strikt moet worden uitgelegd, om een andere situatie dan die van een beperking van het horizontale gezichtsveld van beide ogen. Volgens deze bepaling kan, wanneer er sprake is van een substantiële terugval van het gezichtsvermogen van één oog, na een aanpassingsperiode en na gunstig advies van gezichts- en rijdeskundigen worden overwogen om iemand weer rijgeschikt te achten. Een aanzienlijk verlies van het gezichtsvermogen van één oog gaat echter niet noodzakelijkerwijs gepaard met een beperking van het horizontale gezichtsveld van beide ogen, zodat de situaties van de desbetreffende bestuurders niet vergelijkbaar zijn.

39 Wat het doel van richtlijn 2006/126 betreft, blijkt uit overweging 8 ervan dat zij een minimumharmonisatie tot stand brengt van de voorwaarden waaronder het in artikel 1 van deze richtlijn bedoelde rijbewijs wordt afgegeven. Met deze harmonisatie wordt met name beoogd om noodzakelijke voorafgaande voorwaarden voor de onderlinge erkenning van dat rijbewijs vast te stellen en wordt ook de doelstelling van die richtlijn nagestreefd om bij te dragen tot de veiligheid van het wegverkeer (zie in die zin arrest van 18 januari 2024, Regionalna direktsia „Avtomobilna administratsia” Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voornoemde overweging 8 vermeldt in dit verband dat, om aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer te voldoen, minimumvoorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs dienen te worden vastgesteld en dat er een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en de afgifte van rijbewijzen moet worden uitgevoerd.

40 De in bijlage III bij richtlijn 2006/126 opgenomen minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig zijn vastgelegd om overeenkomstig artikel 91, lid 1, onder c), VWEU aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer te voldoen (arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 58).

41 Richtlijn 2006/126 beoogt, door in bijlage III voor bestuurders van groep 2 in de zin van die bijlage een minimumwaarde vast te leggen voor het horizontale gezichtsveld van beide ogen, de verkeersveiligheid te verbeteren, waardoor een doelstelling van algemeen belang van de Unie wordt gediend (zie in die zin arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 51).

42 In deze context dient eraan te worden herinnerd dat het voor het verzekeren van de verkeersveiligheid essentieel is dat personen aan wie een rijbewijs wordt afgegeven, over de passende fysieke capaciteiten beschikken, met name wat hun gezichtsvermogen betreft, daar fysieke tekortkomingen zware gevolgen kunnen hebben. Het staat immers buiten kijf dat het gezichtsvermogen essentieel is voor het besturen van gemotoriseerde voertuigen, zodat de noodzaak om vereisten inzake verkeersveiligheid in aanmerking te nemen des te groter wordt naarmate dit vermogen beperkter is (arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 54).

43 Zoals de Commissie heeft benadrukt, zou de erkenning van een zekere beoordelingsmarge om in een concreet geval te kunnen oordelen dat een persoon rijgeschikt is, wanneer hij weliswaar in medisch opzicht niet voldoet aan het vereiste in punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 maar hij volgens verschillende medische deskundigen feitelijk wel geschikt is om een vrachtwagen te besturen, kunnen leiden tot verschillende benaderingen van lidstaat tot lidstaat, hetgeen de doelstellingen van die richtlijn kan ondermijnen.

44 Hieraan moet worden toegevoegd dat het bestaan van gunstige adviezen van oogartsen over de rijgeschiktheid evenmin kan rechtvaardigen dat in een concreet geval wordt voorbijgegaan aan het vereiste van punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126. Uit overweging 9 en artikel 7, lid 3, onder a), van deze richtlijn blijkt immers ondubbelzinnig, ten eerste, dat de betrokkene het bewijs moet leveren dat hij voldoet aan de minimumnorm in de tweede alinea van dat punt 6.4 – en niet het bewijs van zijn rijgeschiktheid – en, ten tweede, dat adviezen of deskundigenverklaringen van oogartsen het ontbreken van dergelijk bewijs niet kunnen verhelpen.

45 Gelet op de algemene opzet en de doelstelling van richtlijn 2006/126, kan punt 6.4, tweede alinea, van bijlage III daarbij dus niet aldus worden uitgelegd dat een uitzondering kan worden gemaakt voor bestuurders van groep 2 die in medisch opzicht niet voldoen aan het in die bepaling gestelde vereiste, maar die volgens verschillende medische deskundigen feitelijk wel geschikt zijn om een voertuig van een van de tot die groep behorende categorieën te besturen.

46 Wat de beoordeling betreft van de evenredigheid van het in een concreet geval te nemen besluit over de verlenging van een rijbewijs, benadrukt de verwijzende rechter dat, naast de bevindingen van medische deskundigen over de rijgeschiktheid van een aanvrager, ook rekening zou kunnen worden gehouden met het feit dat eerder is gebleken dat deze aanvrager volledig veilig kan rijden en dat het rijbewijs wordt gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep, gelet op het feit dat artikel 15 van het Handvest bepaalt dat eenieder het recht heeft om te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.

47 In dit verband heeft de Uniewetgever – die met betrekking tot ingewikkelde beoordelingen van medische aard als aan de orde in het hoofdgeding over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt – reeds een afweging gemaakt tussen enerzijds de vereisten van verkeersveiligheid en anderzijds andere rechten en belangen, waaronder mobiliteit voor iedereen en de toegang tot het beroep van beroepschauffeur, door ernaar te streven iedere aantasting van de rechten van personen met een visuele handicap zoveel mogelijk te beperken (zie in die zin arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punten 52 en 62). De Uniewetgever heeft aldus de normen van richtlijn 2006/126 vastgesteld, gelet op met name de conclusies van het door de verwijzende rechter aangehaalde rapport „New standards for the visual functions of drivers", dat in mei 2005 is gepubliceerd door de werkgroep „Gezichtsvermogen", die is opgericht door het bij artikel 9 van die richtlijn ingestelde comité voor het rijbewijs.

48 Evenwel moet worden vastgesteld dat, zoals blijkt uit de punten 33 tot en met 45 van het onderhavige arrest, punt 6.4, tweede alinea, van bijlage III bij richtlijn 2006/126 een ondubbelzinnig vereiste stelt dat het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn.

49 Bijgevolg laat deze bepaling geen uitlegging toe op grond waarvan in een concreet geval kan worden afgeweken van deze duidelijke regel waarin die minimumwaarde wordt opgelegd (zie in die zin arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 71).

50 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126, gelezen in het licht van het evenredigheidsbeginsel en artikel 15 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat, in een concreet geval, een persoon die in medisch opzicht niet voldoet aan het daarin gestelde vereiste dat voor bestuurders van groep 2 – dat wil zeggen bestuurders van voertuigen in de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E – het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn, toch kan worden geacht aan dit vereiste te voldoen omdat hij volgens verschillende medische deskundigen feitelijk geschikt is om een motorvoertuig van een van deze categorieën te besturen.

Kosten

51 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Punt 6.4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009, gelezen in het licht van het evenredigheidsbeginsel en artikel 15 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het eraan in de weg staat dat, in een concreet geval, een persoon die in medisch opzicht niet voldoet aan het daarin gestelde vereiste dat voor bestuurders van groep 2 – dat wil zeggen bestuurders van voertuigen in de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E – het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160° mag zijn, toch kan worden geacht aan dit vereiste te voldoen omdat hij volgens verschillende medische deskundigen feitelijk geschikt is om een motorvoertuig van een van deze categorieën te besturen.

ondertekeningen