Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

21. marts 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – transport – transport ad landevej – direktiv 2006/126/EF – kørekort – betingelser for udstedelse eller fornyelse – mindstekrav med hensyn til fysisk og psykisk egnethed – syn – bilag III, punkt 6.4 – proportionalitetsprincippet – person, der ikke opfylder kravet vedrørende synsfelt – positiv udtalelse om køreevnen afgivet af lægesagkyndige – skønsmargen i et individuelt tilfælde i mangel af udtrykkelig undtagelse«

I sag C-703/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 16. november 2022, indgået til Domstolen den 16. november 2022, i sagen

**WU**

mod

**Directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR),**

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, N. Piçarra, og dommerne N. Jääskinen (refererende dommer) og M. Gavalec,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og M.H.S. Gijzen, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Nijenhuis, P. Messina og G. Wilms, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af punkt 6.4 i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort (EUT 2006, L 403, s. 18, berigtiget i EUT 2009, L 19, s. 67), som ændret ved Kommissionens direktiv 2009/113/EF af 25. august 2009 (EUT 2009, L 223, s. 31) (herefter »direktiv 2006/126«).

2 Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem WUog directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (det centrale kørekortkontor, Nederlandene) vedrørende sidstnævntes afgørelser om afslag på en ansøgning fra WU om en erklæring om fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj, navnlig køretøjer i kategori C og CE, indgivet i forbindelse med fornyelsen af WU's kørekort, og om afslag på at udstede et andet kørekort til WU, der er geografisk begrænset til Nederlandene.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

3 Ottende og niende betragtning til direktiv 2006/126 lyder således:

»(8) Af hensyn til færdselssikkerheden bør der fastsættes mindstekrav for udstedelse af kørekort. Normerne for køreprøver og for udstedelse af kørekort skal harmoniseres. Med henblik herpå bør det fastsættes, hvilke kundskaber og færdigheder samt hvilken adfærd der må kræves for at føre motorkøretøjer, køreprøven bør baseres på disse parametre, og mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre sådanne køretøjer bør defineres på ny.

(9) Der bør på udstedelsestidspunktet og derefter med jævne mellemrum fremlægges bevis for, at førere af køretøjer, der benyttes til person- eller godstransport, opfylder mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre et motorkøretøj. En sådan regelmæssig kontrol i overensstemmelse med nationale regler af, at mindstekravene overholdes, vil bidrage til personers frie bevægelighed, forhindre konkurrenceforvridning og bedre tage hensyn til, at førerne af sådanne køretøjer har et særligt ansvar. Medlemsstaterne bør kunne stille krav om lægeundersøgelser for at sikre, at mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre andre motorkøretøjer er opfyldt. Af hensyn til gennemskueligheden bør sådanne lægeundersøgelser tidsmæssigt falde sammen med kørekortfornyelsen, og deres hyppighed bør således være bestemt af kørekortets gyldighedsperiode.«

4 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne indfører et nationalt kørekort baseret på den EF-model, der er fastsat i bilag I, efter bestemmelserne i dette direktiv. Nationalitetsbetegnelsen for den medlemsstat, der har udstedt et kørekort, skal fremgå af mærket på side 1 i EF-modellen til kørekortet.«

5 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De kørekort, som medlemsstaterne udsteder, anerkendes gensidigt.«

6 Direktivets artikel 4 er affattet som følger:

»1. Det i artikel 1 omhandlede kørekort giver ret til at føre de kategorier af motorkøretøjer, der er defineret nedenfor. Det kan udstedes fra den aldersgrænse, der er fastsat for hver kategori. [...]

[...]

4. Biler:

– ved »bil« forstås ethvert motorkøretøj, der normalt er indrettet til at benyttes til person- eller godstransport på vej eller til at trække køretøjer til person- eller godstransport på vej. Definitionen omfatter også trolleybusser, dvs. køretøjer, der har forbindelse til en elektrisk ledning, og som ikke kører på skinner. Den omfatter ikke land- og skovbrugstraktorer

[...]

f) kategori C:

biler, bortset fra biler af kategori D1 eller D, som har en tilladt totalmasse på over 3 500 kg, og som er konstrueret og fremstillet til befordring af højst otte personer foruden føreren; til biler af denne kategori kan der kobles et påhængskøretøj med en tilladt totalmasse på ikke over 750 kg

g) kategori CE:

– med forbehold af typegodkendelsesbestemmelserne for de pågældende køretøjer enheder af sammenkoblede køretøjer, som består af et trækkende køretøj af kategori C og en påhængs- eller sættevogn med en tilladt totalmasse på over 750 kg

[...]«

7 Artikel 7 i direktiv 2006/126 bestemmer:

»1. Udstedelse af kørekort er betinget af:

a) at ansøgeren består en prøve i færdigheder og adfærd samt en teoretisk prøve og opfylder de lægelige minimumskrav, jf. bilag II og III

[...]

3. Fornyelse af et kørekort ved udløbet af den administrative gyldighedsperiode er betinget af:

a) at mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj, jf. bilag III, til enhver tid er opfyldt, når der er tale om kørekort til kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E, og

[...]«

8 Bilag III til dette direktiv med overskriften »Mindstekrav med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj« bestemmer:

»Definitioner

1. I dette bilag inddeles førerne i to grupper:

1.1. Gruppe 1:

førere af køretøjer i kategori A, A1, A2, AM, B, B1 og BE.

1.2. Gruppe 2:

førere af køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E.

[...]

Lægeundersøgelser

[...]

4. Gruppe 2

Ansøgerne skal underkastes en lægeundersøgelse inden udstedelsen af deres første kørekort, og førerne skal derefter ved hver fornyelse af kørekortet undersøges i overensstemmelse med den gældende nationale ordning i den medlemsstat, hvor de har deres sædvanlige bopæl.

5. Medlemsstaterne kan opstille strengere standarder end foreskrevet i dette bilag for udstedelse og fornyelse af kørekort.

Synet

6. Den, der ansøger om kørekort, skal undersøges med henblik på at sikre, at vedkommendes synssans er tilstrækkeligt god til, at vedkommende kan føre motorkøretøj. Er der grund til at nære formodning om, at ansøgerens syn ikke er tilstrækkeligt godt, skal vedkommende undersøges af en kompetent lægelig myndighed. Ved undersøgelsen skal der lægges særlig vægt på følgende: synsstyrken, synsfeltet, synsevnen i tusmørke, følsomhed over for blænding og kontraster, dobbeltsyn og andre synsfunktioner, som kan bringe færdselssikkerheden i fare.

For førere i gruppe 1 kan udstedelse af kørekort overvejes i »ganske særlige tilfælde«, hvor normen for synsfelt eller synsstyrke ikke kan overholdes; i sådanne tilfælde skal føreren undersøges af en kompetent lægelig myndighed for at påvise, at der ikke foreligger andre nedsættelser af

synsfunktionen på grund af bl.a. blænding, kontrastfølsomhed og synsevne i tusmørke. Føreren eller ansøgeren skal også aflægge en af en kompetent myndighed tilrettelagt praktisk prøve med et positivt resultat.

[...]

*Gruppe 2*

6.4. Den, der ansøger om udstedelse eller fornyelse af kørekort, skal, eventuelt med korrigerende linser, have en synsstyrke på mindst 0,8 på det bedste øje og mindst 0,1 på det dårligste øje. Hvis der anvendes korrigerende linser for at opnå værdier på 0,8 og 0,1, skal den mindst krævede synsstyrke (0,8 og 0,1) være opnået ved hjælp af brilleglas, hvis styrke ikke må overstige plus otte dioptrier, eller ved hjælp af kontaktlinser. Korrektionen skal kunne tåles godt.

Desuden skal synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne være mindst 160°, synsvinklen skal være mindst 70° til venstre og højre og 30° i op- og nedadgående retning. Der må ikke være nogen fejl inden for en radius af 30° fra det centrale synsfelt.

Kørekort må hverken udstedes til eller fornyes for ansøgere og førere, der lider af nedsat følsomhed over for kontraster eller af dobbeltsyn.

Et alvorligt tab af synsevne på det ene øje bør efterfølges af en hensigtsmæssig periode (f.eks. seks måneder), hvor kørsel ikke er tilladt. Efter denne periode vil kørsel kun være tilladt, hvis synseksperter og køresagkyndige afgiver positiv udtalelse.

[...]«

### *Nederlandsk ret*

9 Artikel 111, stk. 1, i Wegenverkeerswet 1994 (færdselslov af 1994) bestemmer:

»Udstedelse af kørekort kan, efter ansøgning og mod betaling af den med henblik herpå fastsatte tarif, kun udstedes til en person:

a) som har nået den minimumsalder, der ved bekendtgørelse er fastsat for at føre motorkøretøj i den kategori, der er omfattet af ansøgningen om udstedelse af kørekort, og

b) som ifølge en eksamen, der er tilrettelagt af eller på vegne af myndighederne i overensstemmelse med de regler, der er fastsat ved en bekendtgørelse, eller ifølge et kørekort, som vedkommende tidligere har fået udstedt, eller et kørekort, som er blevet udstedt til vedkommende uden for Nederlandene af den myndighed, der har kompetence hertil, og som opfylder de betingelser, der er fastsat ved bekendtgørelse, har et tilstrækkeligt niveau hvad angår køreevne og kørefærdigheder, eller, hvis ansøgningen vedrører udstedelse af et gyldigt kørekort til knallert, har et tilstrækkeligt niveau hvad angår køreevne.«

10 Artikel 97, stk. 1, i Reglement rijbewijzen (kongelig bekendtgørelse om kørekort) bestemmer, at erklæringer om egnethed, efter ansøgning og mod betaling af den med henblik herpå fastsatte tarif, registreres af CBR i kørekortregistret over personer, der opfylder kravene i den ministerielle bekendtgørelse vedrørende fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj. CBR giver ansøgeren meddelelse om denne registrering.

11 Artikel 1, stk. 1, i Regeling eisen geschiktheid 2000 (ministeriel bekendtgørelse af 2000 om egnethedskrav, herefter »den ministerielle bekendtgørelse af 2000«), er affattet som følger:

»I denne bekendtgørelse forstås ved:

a) gruppe 1: kørekort til kategori A1, A2, A, B, B + E og T

b) gruppe 2: kørekort til kategori C, C1, CE, C1E, D, D1, DE og D1E.«

12 I denne bekendtgørelses artikel 2 bestemmes:

»Kravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj fastlægges i overensstemmelse med bilaget til denne forordning.«

13 Bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000 har følgende ordlyd:

»[...]

Kapitel 3 Synsforstyrrelser

[...]

3.3. Synsfelter

a. Gruppe 1: [S]ynsfeltet i det horisontale plan skal være mindst 120°, og synsvinklen skal være mindst 50° til venstre og højre. Det vertikale synsfelt skal være mindst 20° i op- og nedgående retning. Der må ikke være nogen fejl inden for en radius af 20° fra det centrale synsfelt.

   I særlige tilfælde kan personer, der ikke opfylder kravene vedrørende synsfelt, som i tilfælde af skotomer, kvadrantanopsi eller homonym hemianopsi, erklæres egnet til kørekort i gruppe 1. Betingelserne med henblik herpå er, at der ikke foreligger nogen andre synsforstyrrelser, at der foreligger en positiv udtalelse fra en øjenlæge, og at der bestås en køreprøve (jf. punkt 3.5).

   Denne undtagelse finder ikke anvendelse på personer, hvis synsfelt i det horisontale plan er mindre end 90°.

b. Gruppe 2: [D]et horisontale binokulære synsfelt skal være mindst 160° og skal være mindst 70° til venstre og højre. Det vertikale synsfelt skal være mindst 30° i op- og nedgående retning. Der må ikke være nogen fejl inden for en radius af 30° fra det centrale synsfelt.

3.4. Tab af synsevne på et øje

a. Gruppe 1: [D]er foreligger uegnethed i tilfælde af pludselig tab af synsevnen på et øje, dvs. ligeledes i tilfælde af generende dobbeltsyn, der kræver dækning af et øje. Sådanne personer kan igen erklæres egnede til kørekort i gruppe 1 efter en tilpasningsperiode på mindst [tre] måneder og efter positiv udtalelse fra en øjenlæge.

b. Gruppe 2: [I] særlige tilfælde kan en erhvervschauffør, der allerede er indehaver af et eller flere kørekort i gruppe 2, efter en tilpasningsperiode på mindst [tre] måneder og efter positiv udtalelse fra en øjenlæge, på ny erklæres egnet til et kørekort til kategori C/CE eller D/DE, som er geografisk begrænset og som højst kan gælde for Nederlandenes område.

De betingelser, der skal opfyldes med henblik herpå, er en positiv rapport fra en øjenlæge, en erklæring fra arbejdsgiveren udarbejdet ifølge den model, der er fastsat af CBR, og bestået af en køreprøve (jf. punkt 3.5).«

## Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 WU, der er født i 1988, blev som etårig udsat for en ulykke, hvorved han fik en fraktur i kraniet, som bevirkede, at hans horisontale synsfelt blev begrænset. Denne lidelse kaldes »hemianopsi«.

15 Den 11. juli 2007 fik han kørekort til køretøjer i kategori C og EF, som omhandlet i artikel 4, stk. 4, litra f) og g), i direktiv 2006/126.

16 Efter vedtagelsen af direktiv 2009/113 trådte minimumskravet i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 i kraft den 15. september 2009. Ifølge dette krav skal synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne være mindst 160° for førere af køretøjer i kategori C og CE.

17 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret på grund af manglende dokumentation ikke har kunnet afgøre, om CBR allerede på det tidspunkt, hvor WU fik sit kørekort, var bekendt med WU's synslidelse, eller hvilken holdning CBR på daværende tidspunkt indtog til en sådan lidelse.

18 WU arbejdede derefter i mere end ti år som erhvervschauffør. I denne periode kørte han lastbiler uden problemer og uden uheld, både i Nederlandene og i udlandet, idet han i alt tilbagelagde over 1 mio. km.

19 I forbindelse med WU's ansøgning om fornyelse af sit kørekort, indgivet i 2016, afslog CBR ved en afgørelse af 14. februar 2017 en første ansøgning om en erklæring om fysisk og psykisk egnethed til at føre et motorkøretøj. Til trods for en positiv udtalelse fra en øjenlæge udstedt den 11. januar 2017 og en lægeerklæring udarbejdet af en anden læge den 25. august 2016, som ligeledes fandt WU egnet til at køre, var CBR af den opfattelse, at denne ikke overholdt minimumskravet, hvorefter synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne skal være mindst 160°, således som fastsat i punkt 3.3, litra b), i bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000.

20 WU klagede over denne afgørelse. Ved afgørelse af 13. juli 2017 meddelte CBR, at klagen var ugrundet.

21 Retten i første instans frifandt CBR i det af WU anlagte søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, hvorefter WU iværksatte appel af denne dom. I forbindelse med appelsagen gjorde han gældende, at hverken punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 eller punkt 3.3, litra b), i bilaget til

den ministerielle bekendtgørelse af 2000 udgjorde et strengt minimumskrav. Ifølge WU var det derfor muligt at udstede en erklæring om hans fysiske og psykiske egnethed til at føre et motorkøretøj, selv om han har et synsfelt, der er mere begrænset end det, som i henhold til disse bestemmelser skal overholdes.

22 Ved dom af 27. februar 2019 frifandt Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) appelindstævnte og stadfæstede dommen i første instans. Retten fandt, at punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 er et minimumskrav vedrørende det krævede synsfelt, som ikke kan fraviges. Punkt 3.3, litra b), i bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000 udgør en korrekt gennemførelse af dette punkt 6.4. Da det var blevet godtgjort, at WU's synsfelt i det horisontale plan på begge øjne er mindre end 160°, og at han af denne grund ikke opfylder kravet vedrørende synsfelt, afviste CBR med rette at udstede den ansøgte erklæring om egnethed, og dette uanset den omstændighed, at to læger havde afgivet positiv udtalelse vedrørende en sådan ansøgning. CBR havde således ikke ret til at tage hensyn til WU's individuelle interesser og gøre en undtagelse til fordel for ham.

23 WU indgav en ny ansøgning om en erklæring om fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj den 27. august 2018 med henblik på at opnå et kørekort til de motorkøretøjer, der er omfattet af kategori C og CE i Nederlandene. I forbindelse med denne anden ansøgning fandt CBR det nødvendigt på ny at undersøge WU's synsstyrke, idet denne undersøgelse imidlertid skulle foretages af en anden øjenlæge end den, der havde udtalt sig i forbindelse med den første ansøgning. I sin rapport af 11. oktober 2018 konstaterede denne anden øjenlæge for det første, at WU's synsfelt i det horisontale plan var mindre end 160°, for det andet, at WU's tab af synsfelt havde været stabilt siden hans ulykke i 1989, og for det tredje, at WU med dette samme synsfelt allerede to gange havde været genstand for en positiv udtalelse om at føre motorkøretøjer. Nævnte øjenlæge anså ham herefter for egnet til at føre motorkøretøjer i kategori C og CE.

24 Ved afgørelse af 13. marts 2019 afslog CBR imidlertid på ny at udstede den anmodede erklæring om egnethed til WU, eftersom denne ikke opfyldte minimumskravet, hvorefter synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne ikke måtte være mindre end 160°.

25 WU klagede over denne afgørelse. Ved afgørelse af 16. juli 2019 meddelte CBR, at klagen var ugrundet. Ifølge CBR viser rapporten fra den anden øjenlæge et tab i venstre synsfelt på begge øjne. Synsfeltet i det horisontale plan er mindre end 160°. WU opfylder derfor hverken kravet i punkt 3.3, litra b), i bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000 eller kravene i dette bilags punkt 3.4, litra b), som fastsætter muligheden for ikke desto mindre at erklære en erhvervschauffør, som allerede er indehaver af et eller flere kørekort i gruppe 2, og som pludselig mister synet på et øje, egnet til at føre et motorkøretøj med henblik på at opnå et kørekort i gruppe 2, som er geografisk begrænset til Nederlandene, og dette efter en tilpasningsperiode på mindst tre måneder og på grundlag af en positiv udtalelse fra en øjenlæge. Ifølge CBR er WU nemlig ikke blind på et øje, men er ramt af hemianopsi, hvilket betyder, at han er delvis blind både i halvdelen af venstre øjes synsfelt og i halvdelen af højre øjes synsfelt. Den pågældende hemianopsi er homonym, dvs. at tabet af synsfelt vedrører begge øjnes synsfelt til samme side (venstre).

26 Ved dom af 21. maj 2021 frifandt retten i første instans sagsøgte i det af WU anlagte søgsmål til prøvelse af sidstnævnte afgørelse. Retten fandt, at CBR med rette havde meddelt, at punkt 3.4, litra b), i bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000 ikke fandt anvendelse på WU's tilfælde, eftersom WU ikke var blind på et øje, men led af en homonym hemianopsi. Denne ret fandt intet grundlag for at anse denne afgørelse for ulovlig, henset til de af WU påberåbte omstændigheder, hvorefter hans syn siden etårs-alderen havde været begrænset, han havde

kompenseret for det manglende fuldstændige synsfelt, og han havde et skarpt syn, og dette til trods for øjenlægens positive rapport af 11. oktober 2018. Ifølge nævnte ret gør den ufravigelige karakter af punkt 3.4, litra b), i bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000 det ikke muligt at tage hensyn til WU's individuelle interesser.

27 WU iværksatte appel af denne dom ved den forelæggende ret, Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene). Han har bl.a. gjort gældende, at tre rapporter, udarbejdet af forskellige læger, har anset ham for egnet til at føre en lastbil. Han har ganske vist et begrænset synsfeltet, men denne begrænsning har eksisteret siden han var helt lille, og han har fuldt ud kompenseret herfor ved den måde, hvorpå han observerer trafikken, og hvorpå han bevæger hovedet. WU har understøttet dette synspunkt ved at fremlægge en erklæring fra en neuropsykolog, hvoraf det fremgår, at den måde, hvorpå WU observerer trafikken, er så veludviklet, at han visuelt kan fungere normalt. Ifølge WU vil den omstændighed, at en person, der lider af en synsnedsættelse, men som har et acceptabelt syn, har ret til at føre et motorkøretøj i kategori C og EF, ikke være i strid med formålet med ordningen med en erklæring om fysisk og psykisk egnethed til at føre et motorkøretøj. Situationen for en sådan person begrunder, at der gøres en undtagelse fra kravet i punkt 3.3, litra b), i bilaget til den ministerielle bekendtgørelse af 2000, på samme måde som der foreligger en undtagelse for tabet af synet på et øje, jf. dette bilags punkt 3.4, litra b).

28 Den forelæggende ret har anført, at WU ud fra et lægeligt synspunkt ganske vist ikke overholder minimumskravet, hvorefter det binokulare synsfelt i det horisontale plan skal være mindst 160°, jf. punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126. Retten er imidlertid af den opfattelse, at det hermed ikke er godtgjort, at han er uegnet til at føre motorkøretøjer i kategori C og CE. Spørgsmålet er, om det skal antages, at WU er egnet til at føre sådanne køretøjer, ved at fortolke punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 således, at det minimumskrav, der er fastsat heri, overholdes af en person, som kompenserer for begrænsningen af synsfeltet i det horisontale plan. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om der findes en mulighed for at anvende proportionalitetsprincippet i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om fornyelse af et kørekort, selv om kravet i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126 ikke fastsætter nogen undtagelse. Denne ret har anført, at en proportionalitetsvurdering af den afgørelse, der skal træffes, ud over de lægesagkyndiges konstateringer vedrørende en ansøgers fysiske og psykiske egnethed til at føre et motorkøretøjer, ville kunne tage hensyn til den omstændighed, at det er godtgjort, at denne ansøger tidligere har været i stand til at køre forsvarligt, og at det ansøgte kørekort anvendes som led i udøvelsen af et erhverv. I denne henseende bør der tages hensyn til artikel 15 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), hvori det er fastsat, at enhver har ret til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv.

29 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal punkt 6.4 i bilag III til [direktiv 2006/2006], særligt kravet om et synsfelt i det horisontale plan på begge øjne på mindst 160°, i lyset af proportionalitetsprincippet fortolkes således, at en person, der i medicinsk henseende ikke opfylder dette krav, men efter forskellige lægesagkyndiges mening er fysisk egnet til at køre lastbil, kan opfylde dette krav?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, er det da inden for rammerne af [direktiv 2006/126] muligt at foretage en proportionalitetsbedømmelse i det konkrete tilfælde, eller er der ikke mulighed for undtagelser fra kravet i punkt 6.4 i bilag III til direktivet i sådanne tilfælde?

3) I bekræftende fald, hvilke omstændigheder kan da spille en rolle ved afgørelsen af, om der i et konkret tilfælde kan afviges fra kravet vedrørende synsfeltet i punkt 6.4 i bilag III til [direktiv 2006/126]?«

**De præjudicielle spørgsmål**

30 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, sammenholdt med proportionalitetsprincippet og med chartrets artikel 15, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en person, som ud fra et lægeligt synspunkt ikke opfylder det heri fastsatte krav om, at synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne skal være mindst 160° for førere i gruppe 2, dvs. førere af køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E, i et konkret tilfælde vil kunne anses for at opfylde dette krav, for så vidt som denne person, ifølge flere lægesagkyndige, faktisk er egnet til at føre et motorkøretøj, der henhører under en af disse kategorier.

31 I denne henseende bemærkes, at der ved direktiv 2006/126, således som det fremgår af ottende betragtning hertil, fastsættes en minimumsharmonisering af de betingelser, hvorpå det kørekort, der er fastsat i direktivets artikel 1, udstedes. Disse betingelser er navnlig fastsat i dette direktivs artikel 4 og 7 og vedrører bl.a. den krævede aldersgrænse, egnetheden til at føre motorkøretøj, de prøver, som kørekortansøgeren skal bestå, og dennes bopæl, der skal ligge på den udstedende medlemsstats område. I henhold til nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, anerkendes de kørekort, som medlemsstaterne udsteder, desuden gensidigt.

32 I henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/126 er udstedelse af kørekort betinget af, at ansøgeren består en prøve i færdigheder og adfærd samt en teoretisk prøve og opfylder mindstekrav med hensyn til fysisk og psykisk egnethed, jf. bilag II og III til dette direktiv. Desuden kræver nævnte direktivs artikel 7, stk. 3, litra a), at fornyelse af et kørekort er betinget af, at disse mindstekrav med hensyn til fysisk og psykisk egnethed er opfyldt, når der er tale om indehavere af kørekort til køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E. Disse bestemmelser er således formuleret i bindende vendinger.

33 Det må konstateres, at punkt 6.4, andet afsnit, i bilag III til direktiv 2006/126, som i den franske version bestemmer, at synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne skal (*ne doit pas*) være mindst 160°, ligeledes er formuleret i bindende vendinger. Selv om denne bestemmelse, således som Europa-Kommissionen har anført, i visse sprogversioner af dette direktiv, som i den tyske version (*sollte*), den engelske version (*should*), og den finske version (*olisi oltava*), indeholder et mindre bindende verbum end i den franske version af direktivet, anvender andre sprogversioner, såsom den spanske version (*deberá*), den italienske version (*deve*), den nederlandske version (*dient*) og den portugisiske version (*deve*), imidlertid også et bindende verbum.

34 I overensstemmelse med fast retspraksis kan den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, imidlertid ikke tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. Nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning af en EU-retsakt udelukker

nemlig, at denne betragtes isoleret i en af sine versioner, men kræver, at den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er en del af, navnlig i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle sprogene (jf. i denne retning dom af 12.11.1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, præmis 2 og 3, af 30.6.2022, Allianz Elementar Versicherung, C-652/20, EU:C:2022:514, præmis 36, og af 18.1.2024, Regionalna direktsia »Avtomobilna administratsia« Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, præmis 43).

35 Hvad angår den almindelige opbygning af direktiv 2006/126 bemærkes, at punkt 6.4 i bilag III til dette direktiv ikke nævner nogen undtagelse fra det krav, der er fastsat for førere i gruppe 2, defineret i dette bilags punkt 1.2, om at have et synsfelt i det horisontale plan på begge øjne på mindst 160°, mens der er fastsat en undtagelse i nævnte bilags punkt 6, andet afsnit, for førere i gruppe 1, som ikke opfylder kravene vedrørende synsstyrke og synsfelt.

36 I mangel af en lignende undtagelse for førere i gruppe 2 skal de altid opfylde kravene til synsstyrke og synsfelt, når de ansøger om et nyt kørekort eller om fornyelse af et eksisterende kørekort.

37 Domstolen har i denne henseende fastslået, at EU-lovgiver har indført to kategorier af førere afhængigt af køretøjets størrelse, antallet af transporterede passagerer og det ansvar, der derfor følger med kørsel med disse køretøjer. De omhandlede køretøjers karakteristika, såsom størrelsen, vægten eller styreegenskaberne, berettiger, at der opstilles forskellige betingelser for udstedelsen af et kørekort med henblik på kørslen heraf (dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 83).

38 I øvrigt er den situation, der er omhandlet i punkt 6.4, fjerde afsnit, i bilag III til direktiv 2006/126, der, som en undtagelse, skal være genstand for en streng fortolkning, forskellig fra den situation, hvor der er tale om en begrænsning af synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne. Ifølge denne bestemmelse er det, efter et alvorligt tab af synsevne på det ene øje, muligt, efter en tilpasningsperiode og efter positiv udtalelse fra synseksperter og køresagkyndige, at anse en person for på ny at være egnet til at føre motorkøretøj. Et alvorligt tab af synsevne på det ene øje indebærer imidlertid ikke nødvendigvis en begrænsning af synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne, og situationerne for de pågældende førere er derfor ikke sammenlignelige.

39 Hvad angår formålet med direktiv 2006/126 er der ved dette direktiv, som det fremgår af ottende betragtning hertil, blevet foretaget en minimumsharmonisering af betingelserne for at udstede det i direktivets artikel 1 omhandlede kørekort, idet denne harmonisering navnlig har til formål at tilvejebringe en nødvendig forudsætning for den gensidige anerkendelse af nævnte kørekort og ligeledes har til formål at bidrage til at forbedre færdselssikkerheden på vejene (jf. i denne retning dom af 18.1.2024, Regionalna direktsia »Avtomobilna administratsia« Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). Det anføres i denne henseende i ottende betragtning, at der af hensyn til færdselssikkerheden bør fastsættes mindstekrav for udstedelse af kørekort, og at normerne for køreprøver og for udstedelse af kørekort skal harmoniseres.

40 Mindstekravene med hensyn til fysisk og psykisk egnethed til at føre et motorkøretøj, der er fastsat i bilag III til direktiv 2006/126, er således blevet fastlagt af hensyn til færdselssikkerheden, i overensstemmelse med artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF (dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 58).

41 Ved i bilag III for førere i gruppe 2 som omhandlet i dette bilag at fastsætte en minimumstærskel for synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne tilsigter direktiv 2006/126 at forbedre færdselssikkerheden og forfølger således et mål af almen interesse for Unionen (jf. i denne retning dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 51).

42 I denne sammenhæng bemærkes, at det af hensyn til færdselssikkerheden er afgørende, at de personer, som får udstedt et kørekort, har de passende fysiske evner, navnlig for så vidt angår deres syn, eftersom manglende fysiske evner kan have vidtrækkende konsekvenser. Det er åbenbart, at synet er en evne, der er grundlæggende for at kunne føre et motorkøretøj, og jo mere nedsat denne evne er, desto større vægt bør der derfor lægges på kravene til færdselssikkerheden (dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 54).

43 Som Kommissionen har fremhævet, ville en anerkendelse af en vis skønsmargen med henblik på, i et konkret tilfælde, at gøre det muligt at anse en person, der ud fra et lægeligt synspunkt ikke opfylder kravet i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, men som ifølge flere lægesagkyndige faktisk er egnet til at køre en lastbil, for egnet til at føre motorkøretøj, kunne give anledning til forskellige tilgange fra den ene medlemsstat til den anden, hvilket ville kunne bringe direktivets formål i fare.

44 Det skal tilføjes, at den omstændighed, at der foreligger positive udtalelser vedrørende evnen til at føre motorkøretøj, afgivet af øjenlæger, heller ikke kan begrunde en manglende anvendelse, i et konkret tilfælde, af kravet i punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, for så vidt som det utvetydigt fremgår af niende betragtning til og artikel 7, stk. 3, litra a), i dette direktiv, at det er beviset for, at mindstekravet i andet afsnit i dette punkt 6.4, og ikke beviset for nævnte egnethed, som den pågældende skal fremlægge, og at udtalelser eller undersøgelser fra øjenlæger ikke kan afhjælpe manglen på et sådant bevis.

45 Henset til den generelle opbygning af og formålet med direktiv 2006/126 kan punkt 6.4, andet afsnit, i bilag III til dette direktiv derfor ikke fortolkes således, at der kan indrømmes en undtagelse til førere i gruppe 2, som ikke ud fra et lægeligt synspunkt opfylder det krav, der er fastsat i denne bestemmelse, men som ifølge flere lægesagkyndige faktisk er egnede til at føre et køretøj i en af de kategorier, der henhører under denne gruppe.

46 Hvad angår vurderingen af proportionaliteten af den afgørelse, der skal træffes om fornyelse af et kørekort i et konkret tilfælde, har den forelæggende ret fremhævet, at det, ud over eksperternes konstateringer vedrørende en ansøgers egnethed til at føre motorkøretøj, ville være muligt at tage hensyn til den omstændighed, at det er godtgjort, at denne ansøger tidligere var i stand til at køre forsvarligt, og at dette kørekort er blevet anvendt som led i udøvelsen af et erhverv, henset til chartrets artikel 15, som fastsætter, at enhver har ret til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv.

47 I denne henseende er afvejningen mellem på den ene side hensynet til færdselssikkerheden og på den anden side andre rettigheder og interesser, herunder mobiliteten for enhver og adgang til erhvervet som professionel chauffør, allerede blevet foretaget af EU-lovgiver, som råder over et vidt skøn hvad angår vurderingen af komplekse lægelige spørgsmål som de i hovedsagen omhandlede og tilstræber at begrænse ethvert indgreb i rettighederne for personer med synsproblemer (jf. i denne retning dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 52 og 62). EU-lovgiver har således vedtaget de krav, der er fastsat i direktiv 2006/126,

bl.a. henset til konklusionerne i rapporten »New standards for the visual functions of drivers«, som den forelæggende ret har henvist til, og som blev offentliggjort i maj 2005 af arbejdsgruppen »Vision«, der er nedsat af det kørekortudvalg, der er fastsat i henhold til dette direktivs artikel 9.

48 Det må konstateres, at punkt 6.4, andet afsnit, i bilag III til direktiv 2006/126, således som det fremgår af nærværende doms præmis 33-45, fastsætter et utvetydigt krav om, at synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne skal være mindst 160°.

49 Under disse omstændigheder forekommer det ikke muligt at fortolke denne bestemmelse således, at den klare regel om dette mindstekrav i et konkret tilfælde kan fraviges (jf. i denne retning dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 71).

50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at punkt 6.4 i bilag III til direktiv 2006/126, sammenholdt med proportionalitetsprincippet og med chartrets artikel 15, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en person, som ud fra et lægeligt synspunkt ikke opfylder det heri fastsatte krav om, at synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne skal være mindst 160° for førere i gruppe 2, dvs. førere af køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E, i et konkret tilfælde vil kunne anses for at opfylde dette krav, for så vidt som denne person, ifølge flere lægesagkyndige, faktisk er egnet til at føre et motorkøretøj, der henhører under en af disse kategorier.

## Sagsomkostninger

51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

**Punkt 6.4 i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort, som ændret ved Kommissionens direktiv 2009/113/EF af 25. august 2009, sammenholdt med proportionalitetsprincippet og med artikel 15 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,**

**skal fortolkes således, at**

**det er til hinder for, at en person, som ud fra et lægeligt synspunkt ikke opfylder det heri fastsatte krav om, at synsfeltet i det horisontale plan på begge øjne skal være mindst 160° for førere i gruppe 2, dvs. førere af køretøjer i kategori C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 og D1E, i et konkret tilfælde vil kunne anses for at opfylde dette krav, for så vidt som denne person, ifølge flere lægesagkyndige, faktisk er egnet til at føre et motorkøretøj, der henhører under en af disse kategorier.**

Underskrifter