

Geanonimiseerde versie

C-703/22 - 1

Zaak C-703/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

16 november 2022

Verwijzende rechter:

Raad van State (Nederland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 november 2022

Verzoekende partij:

WU

Verwerende partij:

Directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>1239845</u>	
Luxemburg	17. 11. 2022
De Griffier, voor deze	
Fax/E-mail:	<u>[Handwritten Signature]</u>
Neergelegd op:	<u>16/11/2022</u> Anne Lamote Administrateur

[OMISSIS]

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

WU, [OMISSIS]

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) van 21 mei 2021 [OMISSIS] in het geding tussen:

WU

en



de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR).

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2019 heeft het CBR WU laten weten hem niet rijgeschikt te vinden voor het besturen van motorvoertuigen in de rijbewijscategorieën C en CE (vrachtwagen en bus) binnen Nederland.

Bij besluit van 16 juli 2019 heeft het CBR het door WU daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 mei 2021 heeft de rechtbank het door WU daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. [OMISSIS]

Tegen deze uitspraak heeft WU hoger beroep ingesteld.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Nationale procesrechtelijke aspecten]

Overwegingen

I. Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de uitleg 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 (hierna verder: de Rijbewijsrichtlijn), waarin minimumnormen zijn opgenomen over onder andere het horizontale gezichtsveld. De kernvraag is of als het horizontale gezichtsveld minder bedraagt dan de minimumnorm, een aanvrager toch rijgeschikt kan zijn in de zin van de Rijbewijsrichtlijn, als het verlies aan gezichtsveld neurologisch wordt gecompenseerd. Over dit specifieke punt 6.4 heeft de Afdeling maar één arrest van het Hof kunnen vinden dat, zoals uit onderdeel V zal volgen, niet de antwoorden bevat op de vragen die de Afdeling heeft.

1.1. De Afdeling merkt verder hier al op dat de aanvraag van WU onder de materiële werkingssfeer van de Rijbewijsrichtlijn valt, ook al is deze aanvraag beperkt tot het besturen van motorvoertuigen van de categorieën C en CE binnen Nederland. De Afdeling leidt dit mede af uit overwegingen 8 en 9 van de Rijbewijsrichtlijn. Uit die overwegingen volgt dat met de Rijbewijsrichtlijn een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en inzake de afgifte van rijbewijzen wordt uitgevoerd. Artikel 1, eerste lid, van de Rijbewijsrichtlijn bepaalt vervolgens dat de lidstaten het nationale rijbewijs opstellen volgens het Europese model en overeenkomstig de Rijbewijsrichtlijn. Dat de aanvraag van WU is beperkt tot het besturen van een vrachtwagen binnen Nederland, laat die verplichting onverlet. Dat betekent dat de

Rijbewijsrichtlijn bij de beoordeling in het hoofdgeding dient te worden betrokken.

1.2. Deze verwijzingsuitspraak is als volgt opgebouwd. In onderdeel II gaat de Afdeling in op de voorgeschiedenis van het hoofdgeding. Die is relevant omdat de Afdeling al eerder over een aanvraag van WU voor een Europees rijbewijs heeft geoordeeld. Vervolgens geeft onderdeel III een omschrijving van het hoofdgeding, dat gaat over een geografisch tot Nederland beperkt rijbewijs. In onderdeel IV zijn de relevante bepalingen van Unierecht en nationaal recht weergegeven. De motivering voor de prejudiciële vragen is opgenomen in onderdeel V en de prejudiciële vragen zelf zijn te vinden in onderdeel VI. Onderdeel VII bevat een slotoverweging.

II. Voorgeschiedenis van het hoofdgeding

2. WU is op 22 november 1988 geboren. Op 19 januari 2007 is de Rijbewijsrichtlijn in werking getreden. Niet lang daarna, op 11 juli 2007, heeft WU zijn rijbewijs gehaald voor het besturen van motorvoertuigen in de categorieën C en CE, als bedoeld in artikel 4, vierde lid, aanhef en onder f en g, van de Rijbewijsrichtlijn. Dit betekent dat WU vanaf 11 juli 2007 vrachtwagens mocht besturen. Vervolgens is op 15 september 2009, bij Richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009 tot wijziging van de Rijbewijsrichtlijn de minimumnorm in punt 6.4 van bijlage III van de Rijbewijsrichtlijn, zoals hier aan de orde, in werking getreden. Op de zitting is, ook vanwege het ontbreken van de onderliggende stukken, niet duidelijk geworden of het CBR ten tijde van het halen van het rijbewijs al op de hoogte was van de oogaandoening van WU (die onder 2.2. wordt beschreven), noch hoe het CBR destijds omging met dergelijke aandoeningen.

2.1. Op achttienjarige leeftijd is WU bij het transportbedrijf van zijn vader gaan werken als beroepschauffeur. Dat beroep heeft hij ruim tien jaar uitgeoefend. Hij heeft zonder problemen en schadevrij meer dan een miljoen kilometer met vrachtwagens in binnen- en buitenland gereden.

2.2. WU heeft in 2016 verzocht om een verlenging van zijn rijbewijs voor het besturen van vrachtwagens. Daarvoor moest hij een ‘Verklaring van geschiktheid’ bij het CBR aanvragen. Dat is een verklaring waarmee een aanvrager kan aantonen dat hij geestelijk en lichamelijk in staat is om een motorvoertuig – in dit geval motorvoertuigen in de categorieën C en CE – te besturen. Op éénjarige leeftijd heeft WU een ongeluk gehad en hij heeft daarbij een schedelbasisfractuur opgelopen. Als gevolg hiervan heeft WU een beperkt horizontaal gezichtsveld. Hij heeft de aandoening ‘hemianopsie’. Het CBR vond het daarom in het kader van de aanvraag voor een Verklaring van geschiktheid nodig om WU te laten onderzoeken door oogarts M.A. [...]. Uit een advies van 11 januari 2017 volgt dat deze oogarts WU geschikt heeft bevonden voor het besturen van vrachtwagens. In het kader van deze aanvraag heeft WU ook een geneeskundig verslag van

25 augustus 2016 overgelegd van een andere arts die hem ook al geschikt heeft bevonden.

2.3. Het CBR heeft de Verklaring van geschiktheid, ondanks het positieve advies van de oogarts van 11 januari 2017, bij besluit van 14 februari 2017 geweigerd. De reden voor deze weigering is het beperkte gezichtsveld van WU. Het CBR heeft daaraan ten grondslag gelegd dat WU niet voldoet aan de minimumnorm in paragraaf 3.3, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000. Hierin staat dat het binoculaire horizontale gezichtsveld minimaal 160 graden moet zijn om de Verklaring van geschiktheid te krijgen. Volgens het CBR mag niet van deze eis worden afgeweken.

2.4. WU heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Het CBR heeft het bezwaar bij het besluit van 13 juli 2017 ongegrond verklaard. Nadat ook de rechtbank Rotterdam zijn beroep ongegrond verklaarde, heeft WU hoger beroep ingesteld. In dat hoger beroep heeft WU gesteld dat zowel punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn, als paragraaf 3.3, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000, waarin het hiervoor vermelde punt 6.4 is geïmplementeerd, geen strikte minimumnorm is. Daarom bestond volgens WU wel de mogelijkheid om een Verklaring van geschiktheid te verstrekken, ook al heeft hij een beperkter gezichtsveld.

2.5. De Afdeling heeft dit hoger beroep bij haar uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:600 ongegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank bevestigd. De Afdeling heeft dat oordeel als volgt gemotiveerd. Punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn is een minimumnorm over het vereiste gezichtsveld en laat geen ruimte voor uitzonderingen. Paragraaf 3.3, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000 is een juiste implementatie van dit punt 6.4. Omdat vaststaat dat het binoculaire horizontale gezichtsveld van WU minder dan 160 graden is en hij daarom niet voldoet aan de norm die geldt voor het gezichtsveld, heeft het CBR de verzochte Verklaring van geschiktheid terecht geweigerd, ook al hebben twee artsen positief geadviseerd. Het stond het CBR niet vrij om in de situatie van WU rekening te houden met zijn individuele belangen en voor hem een uitzondering te maken. De Afdeling heeft het betoog van WU dat punt 6.4 geen strikte minimumnorm is dus niet gevolgd.

III. Het hoofdgeding

3. Het hoofdgeding gaat over de aanvraag die WU op 27 augustus 2018 bij het CBR heeft ingediend voor een rijbewijs binnen Nederland in de categorieën C en CE. Die aanvraag liep dus al ten tijde van het hoger beroep bij de Afdeling tegen de eerdere weigering (zie overweging 2.5 hiervoor). In het kader van deze tweede aanvraagprocedure heeft het CBR het nodig gevonden om WU weer te laten onderzoeken, nu door oogarts W.E. [...]. In het ‘Rapport specialist – Oogarts Oogheelkunde’ van 11 oktober 2018 heeft deze oogarts geconstateerd dat het horizontale gezichtsveld van WU minder dan 160 graden bedraagt, dat hij sinds

het ongeluk in 1989 een stabiele gezichtsvelduitval heeft en dat WU al twee keer eerder is goedgekeurd bij hetzelfde gezichtsveld. Deze oogarts heeft hem vervolgens ook geschikt geacht voor het besturen van motorvoertuigen in de categorieën C en CE.

3.1. Bij besluit van 13 maart 2019 heeft het CBR de verzochte Verklaring van geschiktheid, ondanks het positieve rapport van de oogarts, weer geweigerd. De reden van de weigering is dat WU de gezichtsveldbeperking hemianopsie heeft en niet voldoet aan het minimaal vereiste horizontale gezichtsveld van 160 graden. WU heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Het CBR heeft het bezwaar van WU bij het besluit op bezwaar van 16 juli 2019 ongegrond verklaard. Volgens het CBR blijkt uit het rapport van de oogarts van een uitval links van het gezichtsveld van beide ogen. Het horizontale gezichtsveld bedraagt minder dan 160 graden. Daarmee voldoet WU niet aan de eis uit paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000. Volgens het CBR voldoet WU ook niet aan de eisen van paragraaf 3.4, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000. In deze paragraaf is de mogelijkheid 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 te verklaren voor een geografisch tot Nederland beperkt rijbewijs voor het besturen van vrachtwagens. WU is, zo stelt het CBR, niet aan één oog blind, maar hij heeft hemianopsie. Dat betekent dat WU gedeeltelijk blind is voor zowel de linker- als rechterhelft van het gezichtsveld (halfzijdige blindheid). Volgens het CBR gaat het om homonieme hemianopsie, waarbij het gezichtsveldverlies zich aan dezelfde (linker) kant in de beide ogen presenteert. Omdat WU niet aan één oog blind is, is paragraaf 3.4, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000 en de hierin opgenomen mogelijkheid van een aanpassingsperiode niet van toepassing. Daarom komt WU ook niet in aanmerking voor een Verklaring van geschiktheid voor de categorieën C en CE die geografisch is beperkt tot Nederland, aldus het CBR.

3.2. De rechtbank heeft het beroep van WU bij haar uitspraak van 21 mei 2021 ongegrond verklaard. Zij heeft geoordeeld dat het CBR terecht heeft gesteld dat paragraaf 3.4, onder b, van 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 de rechtbank geen reden gezien om het besluit op bezwaar van 16 juli 2019 van het CBR onrechtmatig te vinden. Ook het positieve rapport van de oogarts van 11 oktober 2018 heeft de rechtbank niet op andere gedachten gebracht. Volgens de rechtbank geeft het dwingendrechtelijke karakter van paragraaf 3.4, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000 geen ruimte om rekening te houden met de individuele belangen van WU.

3.3. Tegen deze uitspraak heeft WU hoger beroep ingesteld. Dit hoger beroep ligt nu bij de Afdeling voor. WU betoogt in hoger beroep – samengevat – dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet in aanmerking kan komen voor een Verklaring van geschiktheid. Er zijn inmiddels drie rapporten van verschillende artsen die hem geschikt vinden 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 heeft dit standpunt in hoger beroep nog een keer onderbouwd, nu met een verklaring van een neuropsycholoog. Die stelt, kort gezegd, dat het kijkgedrag van WU zo goed is ontwikkeld dat hij visueel normaal kan functioneren (zie voor deze verklaring verder onder 5.4). Volgens WU is het niet in strijd met het doel van de regeling dat iemand met een gezichtsbeperking die wel over een aanvaardbaar gezichtsvermogen beschikt, een motorvoertuig in de categorieën C en CE mag besturen. Die situatie is bij hem aan de orde. Dat rechtvaardigt volgens WU het maken van een uitzondering, zoals ook een uitzondering wordt gemaakt voor het verlies van gezichtsvermogen aan één oog, neergelegd in paragraaf 3.4, onder b, van de Regeling eisen geschiktheid 2000. Zijn beperking is hiermee gelijk te stellen. Het CBR had, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, de positieve adviezen van de verschillende artsen dan ook moeten volgen.

3.4. Voordat de Afdeling toekomt aan de motivering voor het stellen van de prejudiciële vragen, volgen hieronder eerst de relevante bepalingen van Unierecht en daarna de relevante bepalingen van nationaal recht.

IV. Toepasselijke bepalingen

i. Unierecht

Richtlijn 2006/126/EG van het Europees parlement en de raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs

4. Artikel 1, eerste lid, van de Rijbewijsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten het nationale rijbewijs opstellen 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.

Artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijbewijsrichtlijn bepaalt dat de afgifte van het rijbewijs is onderworpen aan de voorwaarde dat de aanvrager overeenkomstig het bepaalde in bijlage II met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen moet afleggen, alsmede dat hij moet voldoen aan de medische normen van bijlage III.

Artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van de Rijbewijsrichtlijn bepaalt dat de verlenging van het rijbewijs op het moment dat de administratieve

geldigheidsduur verstrijkt, afhankelijk is van de vaststelling dat nog steeds is voldaan 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.

4.1. In Bijlage III ‘Minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig’ staat het volgende:

“DEFINITIES

[...].

1.1. Groep 1: bestuurders van voertuigen van de categorieën A, A1, A2, AM, B, B1 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.

[...].”

ii. Nederlands recht

Wegenverkeerswet 1994

4.2. Artikel 111, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat een rijbewijs op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief, slechts wordt 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) blijkt een overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels door of vanwege de overheid ingesteld onderzoek dan wel blijkt 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.

Reglement rijbewijzen

4.3. In artikel 97, eerste lid, 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.

Regeling eisen geschiktheid 2000

4.4. Artikel 1, eerste lid, bepaalt dat 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, C1E, D, D1, DE en D1E.

In artikel 2 staat dat de eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen worden vastgesteld overeenkomstig de bij deze regeling behorende bijlage.

4.5. In de 'Bijlage behorende bij de Regeling eisen geschiktheid 2000' staat het volgende:

“[...].

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).”

V. De motivering voor de prejudiciële vragen

5. Zoals de Afdeling in de inleiding heeft opgemerkt, heeft zij kennisgenomen van één arrest van het Hof over punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn. Dit is het arrest van het Hof van 22 mei 2014 in zaak C-356/12, *Glatzel*, ECLI:EU:C:2014:350. Het arrest *Glatzel* gaat over de geldigheid van (een onderdeel uit) punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn. In haar uitspraak van 27 februari 2019 [OMISSIS] (zie overweging 2.5) gaat de Afdeling in navolging van het arrest *Glatzel* uit van de geldigheid van de in punt 6.4 van bijlage III van de Rijbewijsrichtlijn neergelegde minimumnorm voor het horizontale gezichtsveld. De Afdeling gaat in het vervolg dan ook uit van de geldigheid van deze bepaling. Zoals uit het navolgende mag blijken, heeft de Afdeling wél twijfel over de juiste uitleg dan wel toepassing van deze minimumnorm in dit concrete geval. De Afdeling vindt in dit kader van belang dat WU een andere aandoening heeft dan in het arrest *Glatzel* aan de orde was en

waarvoor een andere minimumnorm geldt. Bovendien hebben verschillende medische deskundigen in de situatie van WU vastgesteld dat hij feitelijk geschikt is om een vrachtwagen te besturen. Gelet hierop, bevat het arrest *Glatzel*, zoals de Afdeling ook heeft opgemerkt in de inleiding, niet de antwoorden op de vragen die zij heeft.

5.1. Verder is in de inleiding al geschreven, dat de prejudiciële vragen gaan over de uitleg van punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn en meer in het bijzonder over de eis dat het horizontale gezichtsveld met beide ogen minstens 160° dient te bedragen. Punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn is in Nederlands recht omgezet in punt 3.3 van hoofdstuk 3 van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000.

5.2. De Rijbewijsrichtlijn heeft, gelet op overweging 8 van de considerans, mede als doel het vaststellen van minimumvoorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs om aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer te voldoen. Er moet een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en inzake de afgifte van rijbewijzen plaatsvinden. Daartoe moeten de minimumnormen 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.

5.3. Niet in geschil is dat WU de aandoening hemianopsie heeft. Hij heeft deze aandoening, zoals ook uit overweging 2.2 al blijkt, op zeer jonge leeftijd opgelopen door een ongeluk. Hemianopsie is geen beschadiging aan de ogen. De aandoening wordt veroorzaakt door beschadiging van de visuele hersengebieden of de visuele zenuwbanen die ernaar toe leiden. WU heeft een homonieme hemianopsie. Dat betekent dat het gezichtsveldverlies zich in beide ogen en aan dezelfde kant voordoet. Het gaat om zogeheten halfzijdige blindheid, die inhoudt dat een persoon blind is voor de linker- of rechterhelft van het gezichtsveld van beide ogen, maar niet blind aan het linker- of rechteroog. Bij WU gaat het dus om beide ogen, waarin hij een gedeelte van het gezichtsveld is verloren. Zoals partijen op de zitting van de Afdeling op 20 april 2022 hebben bevestigd, voldoet WU in medisch opzicht niet aan de minimumnorm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160 graden, als bedoeld in punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn.

5.4. Toch hebben drie verschillende artsen, ieder in een eigen medisch rapport, geconcludeerd dat WU, ondanks de aandoening hemianopsie, geschikt is om voertuigen in de categorieën C en CE te besturen. Het gaat om een rapport van 25 augustus 2016 van arts J. H. [...], een rapport van 11 januari 2017 van arts A. H. [...] en een rapport van W. E. [...] van 11 oktober 2018. In hoger beroep heeft WU ook nog een verklaring van deskundige D. P. [...] overgelegd. Hij is neuropsycholoog van de HemianopsieStichting. In deze verklaring staat het volgende te lezen:

“[...] Er is echter een significant verschil met verreweg de meeste gevallen van hemianopsie of andere vormen van partiële cerebrale blindheid: WU heeft dit defect sinds zijn eerste levensjaar, hetgeen ertoe heeft geleid dat het visuele (kijk-)gedrag van meet af aan is ontwikkeld met dit defect. Dit heeft geleid tot een dermate goede aanpassing aan de uitval, dat WU visueel normaal kan functioneren. Dit kan worden geconstateerd aan de hand van de 1,5M km die WU als beroepschauffeur probleemloos heeft afgelegd. De meeste andere mensen met hemianopsie hebben dit op latere leeftijd gekregen. Zij moeten hun oude kijkgedrag afleren en nieuw kijkgedrag aanleren. Dit lukt niet in alle gevallen. WU heeft dit letterlijk van jongs af aan al geleerd. Ik ben van mening dat deze informatie kan worden meegenomen in het vaststellen van de visuele performance van WU. [...]”

De Afdeling leidt uit deze verklaring af dat de deskundige van de HemianopsieStichting heeft vastgesteld dat WU het verlies aan gezichtsveld op een dusdanige wijze heeft gecompenseerd, dat hij visueel normaal kan functioneren. In dit kader vindt de Afdeling ook van belang dat WU, vóórdat hij zijn rijbewijs in 2016 moest verlengen, ruim tien jaar probleemloos en schadevrij met vrachtwagens meer dan een miljoen kilometer in binnen- en buitenland heeft gereden.

5.5. De Afdeling concludeert dat WU in medisch opzicht weliswaar niet voldoet aan de minimumnorm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160 graden, maar dat daarmee nog niet is vastgesteld dat WU ongeschikt is om motorvoertuigen in de categorieën C en CE te besturen.

5.6. Bij de Afdeling is daarom de vraag gerezen of WU, ongeacht de in overwegingen 5.3 en 5.4 omschreven omstandigheden, niet toch rijgeschikt moet worden geacht. Weliswaar voldoet hij in medisch opzicht niet aan de minimumnorm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160 graden als neergelegd in punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn, maar hij is volgens de deskundigen feitelijk wel rijgeschikt om motorvoertuigen in de categorieën C en CE te besturen. De verkeersveiligheid is dus niet in gevaar. Daarbij is nog het volgende van belang.

5.7. Punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn is met Richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009 tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs in de Rijbewijsrichtlijn opgenomen. In overweging 4 van de considerans van Richtlijn 2009/113 staat dat gezichtsvermogen, diabetes en epilepsie worden aangemerkt als medische factoren die de geschiktheid om een motorvoertuig te besturen beïnvloeden en die verder moeten worden onderzocht; daartoe werden werkgroepen opgericht met een aantal deskundigen uit de lidstaten. In deze context is het rapport ‘New standards for the visual functions of drivers’ van de Eyesight Working Group van mei 2005 (hierna verder: het rapport) van belang.

5.8. Het rapport ligt aan punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn ten grondslag en is inmiddels ruim 17 jaar oud. Op pagina 9 van dit rapport staan de volgende relevante passages te lezen:

“Subjects with peripheral visual field defects had increased swaying. Tant et al. (2002), in a study with hemianopic subjects, found that generally the driving performance of these subjects was low, although it was argued that a specific negative selection bias was present in the study. Only some subjects were found fit to drive after a specific training programme (Tant et al., 2001). Szlyk et al. (1992) found more crashes both in driving simulator tasks and state records during the preceding 5 years in 21 drivers with retinitis pigmentosa than in 31 healthy control subjects. Visual field size was the best predictor of real-world and simulator crashes. The same holds true for studies into the walking (or wheelchair) mobility of subjects with impaired visual fields (e.g. Kuyk et al., 1998; Lovie-Kitchin et al., 1990). Lövsund, Hedin and Törnros (1991) reported that individual variation in the group with visual field impairments was very large, making the group as a whole unsuitable for driving. Szlyk et al. (2002) studied driving behaviour in a driving simulator in subjects with mild to moderate glaucomatous damage. They found that driving performance was indeed related to the presence of glaucoma but interestingly in these subjects, contrast sensitivity rather than visual field defect was the relevant visual function. In a recent report, Szlyk found that visual field defects within 100 degrees correlated with driving performance and with accidents (Szlyk et al., 2005a). Hedin and Lövsund (1986) reported that in a group of 27 subjects with impaired visual fields (mostly homonymous defects) only 4 were capable of compensating for their defects. Homonymous hemianopia is a condition in which, due to a neurological cause (mostly stroke, traumatic brain injury or tumour) the visual field on one side in both eyes is blind. The consensus is that generally this condition is incompatible with fitness to drive although occasionally, subjects with hemianopia may drive safely (Tant, 2002; Tant et al., 2001; 2002). A major factor may be that visual field defects may be accompanied by other neurological and neuropsychological (e.g. attentional) deficits which can also strongly affect driving performance (Tant, 2002; Tant et al., 2001; 2002). It should be noted that probably many subjects with hemianopic visual field defects continue to drive, most often because their stroke has remained unnoticed to them (Gilhotra et al., 2002) but only few of the homonymous defects in this study were complete hemianopias.

Based on the literature cited above, it is evident that an adequate visual field is of utmost importance for the ability to drive safely. However, the actual cut-off value that should be set in the standards is as yet unclear. Further research is needed.”

De Afdeling leidt hieruit af dat de Eyesight Working Group heeft vastgesteld dat een adequaat gezichtsveld van het grootste belang is om veilig te rijden en dat homonieme hemianopsie doorgaans een negatieve invloed heeft op de rijprestaties

en daarmee op de veiligheid van het wegverkeer. In dat kader zijn hierover minimumnormen opgenomen in de Rijbewijsrichtlijn. Maar uit de voorgaande passages volgt ook dat personen met homonieme hemianopsie soms wél geschikt zijn om te rijden. Zo zijn er personen met hemianopsie die hun beperkingen aan het gezichtsveld kunnen compenseren, zoals deskundigen bij WU hebben vastgesteld. Ten slotte staat in het rapport dat de eigenlijke grenswaarde die als standaard gebruikt zou moeten worden, nog onduidelijk is en dat daarvoor nader onderzoek nodig is.

5.9. Uit het rapport van de Eyesight Working Group volgt dat in een situatie waarin een persoon in medisch opzicht niet voldoet aan de norm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160 graden, deze persoon in de regel niet geschikt is om voertuigen in de categorieën C en CE te besturen. Maar de Afdeling leest ook in het rapport dat uit nader onderzoek kan blijken dat een persoon met hemianopsie in een concreet geval zijn beperkingen kan compenseren en wel rijgeschikt is te achten.

5.10. De Afdeling wijst er in dit kader ook op dat in de situatie waarin sprake is van een substantiële terugval van het gezichtsvermogen van één oog, na een aanpassingsperiode en na gunstig advies van gezichts- en rijgeschiktheidsdeskundigen, wél ruimte bestaat om een persoon weer geschikt te achten voor het besturen van motorvoertuigen in de categorieën C en CE.

Verder kan op grond van punt 6 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn aan bestuurders van groep 1 die niet aan de normen inzake gezichtsscherpte en -veld voldoen in uitzonderlijke omstandigheden wél een rijbewijs worden toegekend. Ook bestuurders van groep 1 kunnen, zoals WU, beroepschauffeurs zijn. In de Nederlandse Regeling eisen voor geschiktheid 2000 is in deze context homonieme hemianopsie specifiek als voorbeeld genoemd als aandoening die voor een uitzondering in aanmerking kan komen.

5.11. Het voorgaande brengt de Afdeling allereerst tot de vraag of punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn en dan in het bijzonder de minimumnorm van een horizontaal gezichtsveld met beide ogen van minstens 160 graden aldus moet worden uitgelegd dat ook een persoon die in medisch opzicht niet voldoet aan die norm, maar die volgens verschillende medisch deskundigen door compensatie van de beperking feitelijk wél geschikt is om te rijden, aan deze minimumnorm kan voldoen. Daarbij vindt de Afdeling het van belang dat een dergelijke uitleg, gegeven tegen de achtergrond van het evenredigheidsbeginsel, niet afdoet aan het doel van de Rijbewijsrichtlijn, zoals neergelegd in overweging 8 van de considerans (zie overweging 5.2).

5.12. Als punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn niet op deze wijze kan worden uitgelegd, rijst vervolgens de vraag of het mogelijk is om, gelet op het rapport van de Eyesight Working Group en de conclusie die de Afdeling daaruit trekt, toepassing te geven aan het evenredigheidsbeginsel in het individuele geval. Met andere woorden: de vraag rijst of in een situatie waarin een persoon die in

medisch opzicht niet aan de norm voor het vereiste horizontaal gezichtsveld met beide ogen voldoet, maar die volgens medisch deskundigen wél geschikt is om een vrachtwagen te rijden, bij het nemen van een besluit over de verlenging van een rijbewijs ruimte bestaat voor een afweging op evenredigheid, ook al kent deze norm in punt 6.4 van bijlage III bij de Rijbewijsrichtlijn geen uitzonderingsmogelijkheid. De Afdeling kan zich voorstellen dat bij een beoordeling over de evenredigheid in het concrete geval, naast de bevindingen van de deskundigen over zijn rijgeschiktheid, mede een rol kan spelen dat eerder is gebleken dat een aanvrager veilig kan rijden (WU heeft al meer dan tien jaar zijn werk als beroepschauffeur probleemloos verricht). Ook kan van belang zijn dat het rijbewijs wordt gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep, nu in artikel 15 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, staat dat eenieder het recht heeft om te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.

VI. De prejudiciële vragen

6. Gelet op de motivering in onderdeel V, ziet de Afdeling dan ook reden om de volgende drie prejudiciële vragen te stellen:

1. Moet punt 6.4 van bijlage III bij Richtlijn 2006/126/EG, 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 de Rijbewijsrichtlijn ruimte voor een evenredigheidsbeoordeling in het individuele geval, ook al kent de norm in punt 6.4 van bijlage III bij Richtlijn 2006/126/EG 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/EG?

VII. Tot slot

7. [Schorsing van de behandeling] [OMISSIS]

Beslissing

[Beslissing tot het stellen van de hierboven weergegeven vragen en schorsing van de behandeling] [OMISSIS]

[OMISSIS]

[Slotformule en handtekeningen] [OMISSIS]

[OMISSIS]