

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

31 januari 2013 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚nationale rechterlijke instantie’ –
Onbevoegdheid van het Hof’

In zaak C-394/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgarije) bij beslissing van 19 juli 2011, ingekomen bij het Hof op 25 juli 2011, in de procedure

Valeri Hariev Belov

tegen

CHEZ Elektro Balgaria AD,

Lidia Georgieva Dimitrova,

Roselina Dimitrova Kostova,

Kremena Stoyanova Stoyanova,

CHEZ Razpredelenie Balgaria AD,

Ivan Kovarzhchik,

Atanas Antonov Dandarov,

Irzhi Postolka,

Vladimir Marek,

Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 juli 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- V. H. Belov, vertegenwoordigd door G. Chernicherska, advocat,
- CHEZ Elektro Balgaria AD en CHEZ Razpredelenie Balgaria AD, vertegenwoordigd door A. Ganev en V. Bozhilov, advocati,
- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door T. Ivanov en D. Drambozova als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Enegren en D. Roussanov als gemachtigden, gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 september 2012, het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, leden 2 en 3, 3, lid 1, sub h, en 8, lid 1, van richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180, blz. 22), van artikel 3, lid 5, van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PB L 176, blz. 37), van punt 29 van de considerans en van de artikelen 1 en 13, lid 1, van richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PB L 114, blz. 64), van artikel 3, lid 7, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB L 211, blz. 55), alsmede van artikel 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure waarin dient te worden vastgesteld of de maatregel de erin bestaat om in de stad Montana (Bulgarije) in twee wijken waarin overwegend leden van de Romagemeenschap wonen, elektriciteitsmeters op een hoogte van zeven meter op palen buiten de aangesloten woningen te plaatsen, discriminatie op grond van etnische afstamming vormt, en waarin daarnaast, indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt gevorderd dat een er een einde wordt gemaakt aan die discriminatie en dat degenen die de discriminaties hebben begaan, eventueel tot betaling van geldboeten worden veroordeeld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 In artikel 2, leden 2 en 3, van richtlijn 2000/43 is bepaald:

„2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

- a) ‚directe discriminatie‘, wanneer iemand op grond van ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld;
- b) ‚indirecte discriminatie‘, wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

3. Intimidatie wordt als discriminatie in de zin van lid 1 beschouwd als er sprake is van ongewenst gedrag dat met ras of etnische afstamming verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd. Het begrip intimidatie kan in dit verband worden gedefinieerd in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijken van de lidstaten.”

4 Artikel 3, lid 1, sub h, van richtlijn 2000/43 luidt:

„Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, is deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot:

[...]

- h) de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.”

5 Artikel 8, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen, overeenkomstig hun nationale rechtsstelsels, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat, wanneer personen die zich door niet-toepassing te hunnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld achten, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, de verweerder dient te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet werd geschonden.”

6 Artikel 13 van richtlijn 2000/43 luidt als volgt:

„1. De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak zijn belast met de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om:

- onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 7, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;
- onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten;
- onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt.”

Bulgaars recht

7 Artikel 4 van de Zakon za zatschita ot diskriminatsia (wet ter bescherming tegen discriminatie; hierna: „ZZD”) luidt als volgt:

„(1) Alle directe en indirecte discriminatie op grond van [...] etnische afkomst [...] is verboden.

(2) Directe discriminatie omvat elke minder gunstige behandeling van een persoon op grond van de in lid 1 genoemde kenmerken ten opzichte van de wijze waarop een andere persoon in vergelijkbare en soortgelijke omstandigheden wordt, was en zou worden behandeld.

(3) Indirecte discriminatie bestaat erin dat een persoon op grond van de in lid 1 genoemde kenmerken in een minder gunstige situatie wordt geplaatst in vergelijking met andere personen, middels een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, tenzij deze bepaling, maatstaf of handelwijze wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.”

8 Artikel 9 ZZD bepaalt dat „wanneer een partij in het kader van een procedure tot bescherming tegen discriminatie stelt dat hij slachtoffer van discriminatie is en dit staft met feiten op grond waarvan kan worden aangenomen dat er sprake is van discriminatie, de verweerder dient te bewijzen dat het recht op gelijke behandeling niet was geschonden”.

9 Volgens artikel 37 ZZD „is het niet toegestaan om op grond van de in artikel 4, lid 1, genoemde kenmerken te weigeren goederen te leveren of diensten te verrichten en om goederen te leveren of diensten te verrichten van een lagere kwaliteit of tegen minder gunstige voorwaarden”.

10 Volgens paragraaf 1 van de „aanvullende bepalingen” van de ZZD is een „ongunstige behandeling” „elke handeling, handelwijze of elk nalaten waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of legitieme belangen”.

11 De ZZD bevat bovendien een aantal bepalingen betreffende de Komisia za zashtita ot diskriminatsia (commissie ter bescherming tegen discriminatie; hierna: „KZD”), waarin met name de samenstelling, de taken en de wijze van functioneren van dit orgaan zijn omschreven.

12 Zo bepaalt artikel 47 ZZD:

„De [KZD]:

1. constateert de schendingen van de onderhavige wet of van andere wetten inzake gelijke handeling en stelt vast wie de schending heeft begaan en wie de betrokkene is;
2. gelast dat de schending wordt voorkomen en beëindigd alsmede het herstel van de oorspronkelijke situatie;
3. legt de voorziene sancties op en neemt bestuursrechtelijke dwangmaatregelen;
4. geeft dwingende instructies betreffende de eerbiediging van de onderhavige wet of andere wetten inzake gelijke behandeling;
5. komt op tegen in strijd met de onderhavige wet of andere wetten inzake gelijke behandeling vastgestelde overheidshandelingen, stelt rechtsvorderingen in en treedt op als belanghebbende partij in krachtens deze wet of andere wetten inzake gelijke behandeling ingeleide procedures;
6. doet voorstellen en geeft aanbevelingen aan de staats- en gemeenteorganen voor de voorkoming van discriminatoire handelwijzen en voor de intrekking van hun in strijd met de onderhavige wet of andere wetten inzake gelijke behandeling vastgestelde handelingen;
7. houdt een openbaar register bij van haar definitief geworden besluiten en van haar bindende instructies;
8. geeft adviezen over de conformiteit van ontwerpen van normatieve handelingen met de wettelijke regelingen op het gebied van voorkoming van discriminatie en doet aanbevelingen om normatieve handelingen vast te stellen, op te heffen, te wijzigen of aan te vullen;
9. verschaft onafhankelijke bijstand aan slachtoffers van discriminatie wanneer zij klachten indienen;
10. verricht onafhankelijk onderzoek over discriminatie;
11. publiceert onafhankelijke rapporten en doet aanbevelingen over alle met discriminatie verband houdende kwesties;
12. oefent andere in het reglement inzake haar organisatie en activiteiten voorziene bevoegdheden uit.”

13 Artikel 48 ZZD luidt:

„(1) De [KZD] onderzoekt en beslecht voor haar gebrachte zaken in de door haar voorzitter bepaalde formaties.

(2) De voorzitter van de [KZD] bepaalt welke permanente formaties zich specialiseren in discriminatie:

1. op grond van etniciteit en ras;
2. op grond van geslacht;
3. op grond van andere in artikel 4, lid 1, genoemde kenmerken.

[...]”

14 In artikel 50 ZZD is bepaald:

„Procedures voor de [KZD] worden ingeleid:

1. door een klacht van de betrokkenen;
2. op initiatief van de [KZD];
3. middels aangiften van natuurlijke of rechtspersonen of van gemeentelijke of overheidsorganen.”

15 Artikel 54 ZZD bepaalt:

„Zodra de procedure is ingeleid verwijst de president van de [KZD] de zaak naar een formatie, die uit haar midden een rapporteur aanwijst.”

16 Artikel 55 ZZD luidt:

„(1) De rapporteur opent een onderzoeksprocedure waarin hij de nodige schriftelijk bewijzen verzamelt voor een volledige opheldering van de omstandigheden van de zaak, met behulp van diensten van personeel en van externe deskundigen.

(2) Elke persoon, elk overheidsorgaan en elk territoriale lichaam, werkt mee met de [KZD] tijdens het onderzoek en moet de gevraagde inlichtingen en documenten alsmede de nodige verduidelijkingen verstrekken.

[...]”

17 In artikel 65 ZZD is bepaald:

„In haar beslissing:

1. constateert de formatie de begane schending;
2. bepaalt zij wie de schending heeft begaan en wie de betrokken persoon is;
3. bepaalt zij het type en de omvang van de sanctie;
4. gelast zij administratieve dwangmaatregelen;
5. constateert zij dat er geen sprake was van schending van de wet en wijst zij de klacht af.”

18 Artikel 68, punt 1, ZZD is als volgt geformuleerd:

„Tegen de beslissingen van de [KZD] kan overeenkomstig het wetboek administratieve rechtsvordering beroep worden ingesteld binnen een termijn van veertien dagen vanaf kennisgeving ervan aan de betrokken partijen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

19 In 1998 en 1999 hebben staatsbedrijven die elektriciteitsdistributie verzorgen, in een aantal Bulgaarse stadswijken die zich kenmerken door het feit dat zij erom bekend staan overwegend door leden van de Romagemeenschap te worden bewoond, elektriciteitsmeters geplaatst op een hoogte van zeven meter, op palen buiten de op het netwerk aangesloten woningen.

20 Deze maatregel is onder meer vastgesteld voor de wijken „Ogosta” en „Kosharnik” van de stad Montana, waarvan vaststaat dat deze – ook thans nog – voornamelijk worden bewoond door leden van de Romagemeenschap (hierna: „betrokken maatregel”).

- 21 De elektriciteitslevering en -distributie voor deze twee wijken is intussen, na de privatisering van de energiesector, overgenomen door met name CHEZ Elektro Bulgaria AD (hierna: „CEB”), elektriciteitsleverancier, en CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (hierna: „CRB”), het bedrijf dat eigenaar is van de elektriciteitsdistributienetwerken.
- 22 Artikel 27, lid 1, van de algemene voorwaarden bij contracten inzake het gebruik van de elektriciteitsdistributienetwerken van CRB (hierna: „algemene voorwaarden van CRB”) bepaalt dat „de instrumenten voor de commerciële verbruiksmeting, daaronder begrepen de installaties voor het beheer van de tarieven, worden op zodanige wijze ter beschikking gesteld dat de consument zijn consumptie kan aflezen”. Artikel 27, lid 2, bepaalt echter dat „indien ter bescherming van het leven en de gezondheid van de burgers, van eigendom, van de elektriciteitskwaliteit, van de continuïteit van stroomtoevoer, alsmede van de veiligheid en de betrouwbaarheid van het elektriciteitleveringssysteem, de instrumenten voor de commerciële verbruiksmeting op moeilijk toegankelijke plaatsen zijn geïnstalleerd, dient het elektriciteitsdistributiebedrijf op zijn kosten te verzekeren dat binnen drie dagen na een schriftelijk verzoek van de consument een visuele controle mogelijk is”.
- 23 V. H. Belov, die stelt tot de Roma te behoren, woont in de wijk „Ogosta”. Hij meent dat de betrokken maatregel, zowel ten aanzien van hem als ten aanzien van andere personen van Roma-afkomst die elektriciteit verbruiken in die wijk en in de zogeheten wijk „Kosharnik”, een bij artikel 37 ZZD verboden discriminatie op grond van etnische afstamming vormt, en heeft zich daarom tot de KZD gewend met een verzoek – waarbij een door een groot aantal inwoners van die wijken ondertekende protestbrief is gevoegd – opdat de KZD CEB gelast een einde te maken aan deze maatregel en de in de ZZD voorziene sancties oplegt.
- 24 De KZD meent dat de aldus door Belov ingestelde vordering tegelijkertijd moet worden gezien als een klacht en als een aangifte in de zin van respectievelijk de punten 1 en 3 van artikel 50 ZZD. Als inwoner van de wijk „Ogosta” die door de betrokken maatregel wordt geraakt, treedt de belanghebbende op voor zichzelf en heeft hij de hoedanigheid van klager in de procedure, en voor zover hij optreedt voor de andere inwoners van die wijk en van de zogeheten wijk „Kosharnik” heeft hij de hoedanigheid van degene die aangifte heeft gedaan.
- 25 Vervolgens zijn bij de procedure tevens betrokken de KZD, CRB, in haar hoedanigheid van eigenaar van de elektriciteitsmeters, en de Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane (reguleringscommissie voor water en energie), als autoriteit die de algemene voorwaarden van CRB heeft goedgekeurd. Ook verscheidene andere natuurlijke personen aan wie, in hun hoedanigheid van wettelijke vertegenwoordigers van CEB en CRB, geldboeten zouden kunnen worden opgelegd indien er inderdaad sprake zou blijken te zijn van discriminatie, zijn bij de procedure betrokken.
- 26 Voor de KZD betoogt CRB om te beginnen dat de betrokken maatregel niet als discriminatie kan worden opgevat, met name omdat deze zonder onderscheid van toepassing is op alle inwoners van de betrokken wijken en geen enkele wet bepaalt dat de gebruiker het recht of een legitiem belang heeft om zijn meterstand af te lezen.
- 27 Vervolgens stelt CRB dat de klager in het hoofdgeding niet het bewijs heeft geleverd van de feiten op grond waarvan zou kunnen worden aangenomen dat er sprake is van discriminatie, zoals artikel 9 ZZD evenwel vereist.
- 28 Ten slotte houdt de instelling van de betrokken maatregel volgens CRB geen verband met de etnische afstamming van de gebruikers in de twee betrokken wijken. Deze maatregel is voorts gerechtvaardigd teneinde te voorkomen dat de infrastructuur wordt beschadigd en dat onrechtmatig elektriciteit wordt toegeëigend, waardoor met name het leven en de gezondheid van de burgers, de veiligheid, de eigendom en de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in gevaar worden gebracht, alsmede teneinde de extra kosten te voorkomen die daaruit voor de gebruikers zouden kunnen voortvloeien.
- 29 Wat artikel 27, lid 2, van de algemene voorwaarden van CRB betreft, merkt de KZD op dat CRB, op verzoek van de consument die, als bepaald in dit voorschrift, wenst dat er een visuele controle van de meterstand wordt verricht, gehouden is binnen drie dagen een speciale hoogwerker ter beschikking te stellen waarmee de meters kunnen worden bereikt. In een dergelijk geval kan de consument echter niet zelf de meterstand aflezen, maar moet deze worden meegedeeld door de personen die gerechtigd zijn

de hoogwerker te gebruiken. Deze maatregel heeft overigens nooit toepassing gevonden in een concreet geval.

- 30 Wat de in artikel 17, punt 6, van die algemene voorwaarden bedoelde mogelijkheid betreft om een controlemeter in de woning van de consument te installeren, daarvoor moet een heffing worden betaald en zelfs in dat geval blijft de hoofdmeter op een hoogte van zeven meter buiten de woning geplaatst.
- 31 De KZD staat op het standpunt dat de betrokken maatregel indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming vormt, in de zin van de artikelen 4, lid 3, en 37 ZZD.
- 32 De KZD merkt op dat de bepalingen van de ZZD met name zijn vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 2000/43, doch meent dat voor haar beslissing uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is.
- 33 In dit verband merkt zij in het bijzonder op dat artikel 4, leden 2 en 3, ZZD, gelezen in samenhang met paragraaf 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij de ZZD, zoals uitgelegd door de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter), impliceert dat wil er sprake zijn van discriminatie, er afbreuk moet zijn gedaan aan een recht of een bij wet beschermd legitiem belang. Dat is echter niet het geval bij het recht om toegang te hebben tot zijn elektriciteitsmeter om die af te lezen. De KZD vraagt zich af of een dergelijke uitlegging in overeenstemming is met artikel 2, lid 2, sub a en b, van richtlijn 2000/43.
- 34 Bovendien merkt de KZD op dat hoewel artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 bijna letterlijk is overgenomen in artikel 9 ZZD, de Bulgaarse taalversie van artikel 8, lid 1, verschilt van de andere taalversies van deze bepaling. De versie in het Bulgaars van deze bepaling bepaalt immers dat het slachtoffer de feiten moet aanvoeren op grond waarvan kan worden „geconcludeerd” dat er sprake is van discriminatie, terwijl de andere taalversies daarvan verwijzen naar feiten die discriminatie kunnen doen vermoeden. De Varhoven administrativen sad past artikel 9 ZZD overigens toe als een algemene regel van klassiek volledig bewijs, daar deze rechter er met name van uit gaat dat, gelet op het feit dat in de wijken „Ogosta” en „Kosharnik” niet alleen maar Roma wonen en rekening gehouden met het feit dat de betrokken maatregel niet is ingegeven door redenen betreffende de etnische afstamming van de daardoor geraakte personen, niet is aangetoond dat er sprake was van discriminatie.
- 35 Ten slotte heeft de Varhoven administrativen sad volgens de KZD geoordeeld dat maatregelen zoals de betrokken maatregel hoe dan ook noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn gelet op de nagestreefde legitieme doelstellingen. De KZD heeft twijfels over de gegrondheid van een dergelijke analyse.
- 36 Daarop heeft de KZD de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Valt de te behandelen zaak binnen de werkingssfeer van richtlijn [2000/43] [artikel 3, lid 1, sub h]?
- 2) Wat dient te worden begrepen onder ‚ongunstigere behandeling’ in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van richtlijn 2000/43 en onder ‚[...] handelwijze [die] personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt’ in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43?
- a) Is het voor de kwalificatie van een ongunstigere behandeling als directe discriminatie absoluut noodzakelijk dat de behandeling ongunstiger is en direct of indirect uitdrukkelijk bij de wet vastgestelde rechten of belangen aantast, of dient zij als om het even welke vorm van gedrag (houding) in de ruimste zin van het woord aldus te worden begrepen dat zij in vergelijking met het gedrag in een soortgelijke situatie minder voordelig is?
- b) Is het voor de kwalificatie van het brengen van een persoon in een bijzonder ongunstige situatie als indirecte discriminatie ook vereist dat hierdoor direct of indirect uitdrukkelijk bij de wet vastgestelde rechten of belangen worden aangetast, of dient dit in ruimere zin te worden uitgelegd als elke vorm van het brengen van een persoon in een bijzonder ongunstige/onvoordelige situatie?

- 3) Naargelang het antwoord op de tweede vraag: wanneer het voor de kwalificatie als directe of indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, sub a en b, van richtlijn 2000/43 is vereist dat de ongunstigere behandeling of het brengen van een persoon in een bijzonder ongunstige situatie direct of indirect een wettelijk vastgesteld recht of belang aantast,
- a) voorzien artikel 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, richtlijn [2006/32] (punt 29 van de considerans, artikelen 1 en 13, lid 1), richtlijn [2003/54] (artikel 3, lid 5) en richtlijn [2009/72] (artikel 3, lid 7) dan ten behoeve van de eindverbruiker van elektriciteit in een recht of belang om regelmatig de stand van de elektriciteitsmeter te kunnen aflezen, dat voor de nationale rechter in een procedure als het hoofdgeding kan worden ingeroepen,
- en
- b) zijn met deze bepalingen verenigbaar, nationale wettelijke regelingen en/of een met toestemming van de nationale reguleringscommissie voor water en energie toegepaste bestuurspraktijk, die een distributiebedrijf de vrijheid bieden om elektriciteitsmeters op moeilijk of niet toegankelijke plaatsen te installeren waardoor het de verbruikers onmogelijk wordt gemaakt zelf en regelmatig de stand van de elektriciteitsmeter af te lezen en bij te houden?
- 4) Naargelang het antwoord op de tweede vraag: wanneer het voor de kwalificatie als directe of indirecte discriminatie niet absoluut vereist is dat een wettelijk vastgesteld recht of belang direct of indirect is aangetast,
- a) zijn volgens artikel 2, lid 2, sub a en b, van richtlijn 2000/43 dan geoorloofd, nationale wettelijke regelingen of rechtspraak zoals aan de orde in het hoofdgeding, die voor de kwalificatie als discriminatie vereisen dat de ongunstigere behandeling en het brengen van een persoon in een ongunstigere situatie direct of indirect wettelijk vastgestelde rechten of belangen aantasten?
 - b) wanneer nationale wettelijke regelingen of rechtspraak niet zijn geoorloofd, is de nationale rechter dan verplicht deze buiten toepassing te laten en uit te gaan van de definities van [genoemde] richtlijn?
- 5) Hoe dient artikel 8, lid 1, richtlijn 2000/43 te worden uitgelegd?
- a) Aldus, dat het vereist dat het slachtoffer het bewijs levert van feiten op grond waarvan zich een duidelijke, onbetwistbare en zekere conclusie van directe of indirecte discriminatie opdringt, of volstaat het dat de feiten enkel tot het aannemen/vermoeden van een dergelijke conclusie leiden?
 - b) Hebben de feiten, namelijk, i) dat alleen in de straten van de twee als Romawijken bekende stadsdelen elektriciteitsmeters op elektriciteitspalen zijn geplaatst op een hoogte die visuele controle van de stand door verbruikers uitsluit, behalve bekende uitzonderingen in enkele delen van deze twee wijken, en ii) dat in alle andere wijken van de stad de elektriciteitsmeters zijn geplaatst op een voor visuele controle toegankelijke hoogte (maximaal 1,70 m), meestal in de woning van de verbruiker of aan de gevel van het gebouw of aan de omheining, tot gevolg dat de bewijslast bij de verwerende partij wordt gelegd?
 - c) Sluiten de omstandigheden, namelijk i) dat in beide als Romawijken bekende stadsdelen niet alleen Roma wonen, maar ook personen van andere etnische afstamming, en/of ii) in verband daarmee, welk aandeel van de bevolking in deze beide wijken zich daadwerkelijk als Roma beschouwt, en/of iii) dat het distributiebedrijf de redenen voor verplaatsing van de elektriciteitsmeters in deze beide stadswijken naar een hoogte van 7 m als algemeen bekend beschouwt, uit dat de bewijslast bij de verwerende partij wordt gelegd?
- 6) Naargelang het antwoord op de vijfde vraag:

- a) Indien artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 aldus dient te worden uitgelegd, dat een aanname/vermoeden van discriminatie is vereist en indien de voormelde feiten tot gevolg hebben dat de bewijslast bij de verwerende partij wordt gelegd, welke vorm van discriminatie doen deze feiten dan vermoeden: directe discriminatie, indirecte discriminatie en/of intimidatie?
- b) Kan directe discriminatie en/of intimidatie volgens richtlijn 2000/43 worden gerechtvaardigd door het nastreven van een legitiem doel met noodzakelijke en gepaste middelen?
- c) Kan, met inachtneming van de door het distributiebedrijf aangevoerde en nagestreefde legitieme doelstellingen, de in beide stadswijken toegepaste maatregel worden gerechtvaardigd in een situatie waarin:
- ten eerste, de maatregel is genomen wegens de in beide stadswijken zeer talrijke onbetaalde facturen en wegens herhaaldelijke overtredingen door de verbruikers, die de zekerheid, de kwaliteit en het continue en veilige functioneren van de elektriciteitsinstallaties belemmeren of in gevaar brengen, en, ten tweede, de maatregel ten aanzien van iedereen wordt toegepast, ongeacht of de betrokken verbruiker zijn facturen voor distributie en levering van stroom betaalt of niet en ongeacht of vaststaat dat de betrokken verbruiker de een of andere overtreding heeft begaan (manipulatie van de meterstand, onrechtmatige aansluiting en/of onrechtmatige afname/onrechtmatig stroomverbruik zonder opmeting of betaling, of andere vormen van misbruik van het elektriciteitsnet waardoor het zekere, kwalitatief adequate, continue en veilige functioneren ervan wordt belemmerd of in gevaar gebracht);
 - volgens de wet en de algemene voorwaarden van de distributieovereenkomst elke soortgelijke inbreuk leidt tot zowel civiel- en bestuurs- als strafrechtelijke aansprakelijkheid;
 - de clause in artikel 27, lid 2, van de algemene voorwaarden van de distributieovereenkomst, die inhoudt dat het distributiebedrijf op uitdrukkelijk schriftelijk verzoek van de verbruiker de mogelijkheid van visuele controle van de stand van de elektriciteitsmeter garandeert, de verbruiker niet daadwerkelijk de mogelijkheid biedt zelf en regelmatig de voor hem relevante gegevens te controleren;
 - op grond van een uitdrukkelijk schriftelijk verzoek een elektriciteitsmeter voor controledoelinden kan worden geïnstalleerd in de woning van de verbruiker, die hiervoor een vergoeding moet betalen;
 - de maatregel een karakteristiek en zichtbaar kenmerk is voor de oneerlijkheid in een of andere vorm van de verbruiker, berustend op de volgens het distributiebedrijf algemene bekendheid van de redenen voor het nemen van de maatregel;
 - andere technische methoden en middelen ter voorkoming van misbruik van de elektriciteitsmeters voorhanden zijn;
 - de vertegenwoordiger van het distributiebedrijf erkent dat de in een Romawijk van een andere stad toegepaste gelijksoortige maatregelen misbruik inderdaad niet hebben kunnen voorkomen;
 - ter beveiliging van een in een van die wijken aangelegde elektrische installatie, te weten een transformatorstation, niet wordt aangenomen dat vergelijkbare maatregelen vereist zijn als die ter beveiliging van de elektriciteitsmeters?"

- 37 In haar verwijzingsbeslissing zet de KZD uiteen waarom zij meent een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU te zijn. Ook de Bulgaarse regering en de Europese Commissie staan op het standpunt dat de KZD die aard heeft en dat het Hof bijgevolg bevoegd is om uitspraak te doen over de prejudiciële vragen die dit orgaan hem heeft voorgelegd. CEB en CRB hebben daarentegen twijfels hierover en betogen, ten eerste, dat de KZD geen verplichte rechtsmacht heeft, ten tweede, dat dit orgaan onvoldoende garanties biedt voor de onafhankelijkheid ervan en, ten derde, dat de bij dit orgaan aanhangige procedure niet tot een rechterlijke uitspraak leidt.
- 38 Vooraf zij er in dit verband aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het Hof, om te beoordelen of het verwijzende orgaan een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is, hetgeen uitsluitend door het Unierecht wordt bepaald, rekening houdt met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regelen van het recht, alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan (zie met name arrest van 14 juni 2011, Miles e.a., C-196/09, Jurispr. blz. I-5105, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Voorts is de nationale rechter alleen bevoegd tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing (zie met name arrest van 31 mei 2005, Syfait e.a., C-53/03, Jurispr. blz. I-4609, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 De bevoegdheid van een orgaan om zich tot het Hof te wenden moet dus zowel aan structurele als aan functionele criteria worden getoetst. Een nationaal orgaan kan in dit verband als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU worden aangemerkt wanneer het een rechtsprekende functie uitoefent. Die kwalificatie is echter niet mogelijk, in zoverre het andere, met name bestuursfuncties uitoefent (zie met name beschikking van 26 november 1999, ANAS, C-192/98, Jurispr. blz. I-8583, punt 22).
- 41 Om vast te stellen of een nationaal orgaan, dat krachtens de wet functies van verschillende aard uitoefent, als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU moet worden aangemerkt, dient derhalve te worden nagegaan wat de specifieke aard is van de functie die het uitoefent in de bijzondere normatieve context waarin het zich tot het Hof wendt (zie reeds aangehaalde beschikking ANAS, punt 23).
- 42 Wat de onderhavige zaak betreft moet bijgevolg worden vastgesteld dat ofschoon de KZD, met name als orgaan dat de taak heeft de gelijke behandeling als bedoeld in artikel 13 van richtlijn 2000/43 te bevorderen, verschillende functies dient uit te oefenen die beslist niet rechterlijk van aard zijn, in het onderhavige geval op basis van de functie die de KZD uitoefent in het kader van de procedure die tot het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, moet worden nagegaan of dit orgaan al dan niet als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU kan worden aangemerkt.
- 43 In dit verband blijkt uit artikel 50 ZZD dat de procedures voor de afdeling van de KZD die tot de onderhavige prejudiciële verwijzing is overgegaan, voortkomen hetzij uit een klacht van degene die meent het slachtoffer van discriminatie te zijn, krachtens punt 1 van deze bepaling, hetzij uit een aangifte van natuurlijke of rechtspersonen of van staats- of gemeenteorganen, als voorzien in punt 3 van genoemd artikel 50, hetzij, ten slotte, uit een initiatief van de KZD zelf, overeenkomstig punt 2 van dat artikel.
- 44 In casu blijkt uit de beoordelingen van de KZD, zoals weergegeven in punt 24 van het onderhavige arrest, dat Belov zich tot dit orgaan heeft gewend zowel op grondslag van artikel 50, punt 1, ZZD, in zijn hoedanigheid van rechtstreeks door de betrokken maatregel geraakte persoon, als op grondslag van artikel 50, punt 3, ZZD, voor zover hij stelt tevens op te treden namens andere inwoners van de twee door die maatregel geraakte wijken.
- 45 Of dit orgaan moet worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, moet in casu met name worden beoordeeld rekening gehouden met de functies die de KZD op basis van de instelling van een dergelijke procedure moet uitoefenen.
- 46 In dit verband moet worden vastgesteld dat verschillende omstandigheden, waaronder de door CEB en CRB aangevoerde, van dien aard zijn dat te betwijfelen valt dat de op grondslag van artikel 50,

punten 1 en 3, ZZD gevoerde procedure in het hoofdgeding moet leiden tot een rechterlijke beslissing in de zin van de in punt 39 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.

- 47 In de eerste plaats blijkt uit artikel 50, punt 2, ZZD dat analoog aan de procedure die tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, met betrekking tot dezelfde feiten evengoed een procedure op eigen initiatief van de KZD had kunnen worden gevoerd. Gelet op de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt dat dit orgaan ongeacht de omstandigheden waarin het op grondslag van genoemd artikel 50 wordt aangezocht, te weten, met een klacht, met een aangifte of ambtshalve, een in wezen gelijksoortige procedure moet toepassen, in het kader waarvan het met name over uitgebreide onderzoeksbevoegdheden beschikt om het voor de opheldering van de omstandigheden van het betrokken geval noodzakelijke bewijs te vergaren. Bovendien zijn ook de uitkomsten van de aldus met een klacht, met een aangifte of ambtshalve ingeleide procedures van gelijke aard, te weten een bevel om een einde te maken aan de eventueel vastgestelde discriminatie en een eventuele veroordeling van de plegers ervan tot betaling van geldboeten.
- 48 In de tweede plaats staat vast dat de KZD, zoals zij in het kader van de onderhavige zaak overigens ook heeft gedaan, op eigen gezag andere personen dan degenen die met naam zijn aangewezen door de partij die haar heeft aangezocht middels een klacht of een aangifte, in de procedure kan betrekken, met name wanneer de KZD van oordeel is dat die partijen zich eventueel moeten verantwoorden voor de door de klager/aangever gestelde discriminatie en/of dat hun uit dien hoofde eventueel een geldboete moet worden opgelegd.
- 49 In de derde plaats staat op basis van de aan het Hof overgelegde informatie tevens vast dat wanneer er een beroep is ingesteld tegen een beslissing van de KZD die is vastgesteld nadat zij is aangezocht op grond van artikel 50 ZZD, dit orgaan voor de bestuursrechter die uitspraak moet doen op dat beroep, de hoedanigheid heeft van verweerder. Bovendien kan de KZD, indien haar beslissing door de aldus aangezochte bestuursrechter nietig wordt verklaard, bij de Varhoven administrativen sad hogere voorziening instellen tegen die beslissing tot nietigverklaring.
- 50 In de vierde plaats lijkt, zoals ter terechtzitting door CEB en CRB is gesteld en door Belov is bevestigd, uit het wetboek van bestuursrechtelijke rechtsvordering voort te vloeien dat in het geval van beroepen die aldus zijn gericht tegen een beslissing van de KZD in het kader van een procedure zoals die in het hoofdgeding, dit orgaan zijn beslissing kan intrekken, mits de partij voor wie die beslissing gunstig uitviel, daarmee instemt.
- 51 Al deze omstandigheden leiden tot de opvatting dat de beslissing die de KZD dient te geven aan het einde van een procedure, nadat dit orgaan is aangezocht op grond van artikel 50 ZZD, en met name de punten 1 en 3, daarvan, in wezen verwant is aan een beslissing van bestuursrechtelijke aard en geen rechterlijke uitspraak is in de zin van de rechtspraak van het Hof inzake het begrip „rechterlijke instantie” in artikel 267 VWEU.
- 52 Voorts dient in dit verband te worden gepreciseerd dat tegen een dergelijke beslissing van de KZD, zoals is opgemerkt, beroep kan worden ingesteld bij een bestuursrechter tegen wiens beslissing voorts nog hogere voorziening kan worden ingesteld bij de Varhoven administrativen sad, zodat het bestaan van deze mogelijkheden om beroep in te stellen bij de rechter de doeltreffendheid van het in artikel 267 VWEU vervatte mechanisme van de prejudiciële verwijzing en de uniforme uitlegging van het Unierecht, in casu met name van richtlijn 2000/43, kan waarborgen, hetgeen genoemde Verdragsbepaling beoogt te verzekeren. Ingevolge artikel 267 VWEU beschikken dergelijke nationale rechterlijke instanties immers over de mogelijkheid van of zijn zij in voorkomend geval gehouden tot prejudiciële verwijzing naar het Hof wanneer een beslissing over de uitlegging of de geldigheid van het Unierecht noodzakelijk is voor het wijzen van hun vonnis.
- 53 Tevens moet worden vastgesteld dat voor het Hof gewag is gemaakt van beslissingen van de Varhoven kasatsionen sad (cassatierechter) van 22 januari 2009 en van de Varhoven administrativen sad van 27 oktober 2010, waaruit blijkt dat de ZZD twee alternatieve en autonome procedures heeft gecreëerd waarmee een persoon die, zoals Belov, meent slachtoffer te zijn van een discriminerende behandeling, de stopzetting daarvan kan vorderen. Naast de mogelijkheid om een procedure van bestuursrechtelijke aard te voeren, zoals die welke in het hoofdgeding aanhangig is bij de KZD op grondslag van artikel 50 ZZD, beschikt belanghebbende immers tevens over de mogelijkheid om zich te wenden tot de Rayonen

sad (arrondissementsgerecht), die uitspraak doet in burgerlijke zaken, teneinde een dergelijke stopzetting te bewerkstelligen alsmede eventuele schadevergoeding te krijgen.

- 54 Daar de constatering in punt 51 van het onderhavige arrest volstaat voor de slotsom dat de KZD, wanneer zij een functie moet uitoefenen zoals die waarmee zij in het kader van het hoofdgeding is belast, geen „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is, hoeft niet te worden onderzocht of de KZD voldoet aan de andere criteria voor de beoordeling of een verwijzend orgaan die hoedanigheid heeft, en hoeft evenmin uitspraak te worden gedaan over de andere bezwaren van CEB en CRB in dit opzicht (zie in die zin arrest van 22 december 2010, RTL Belgium, C-517/09, Jurispr. blz. I-14093, punt 48).
- 55 Uit het voorgaande vloeit voort dat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over de door de KZD gestelde prejudiciële vragen.

Kosten

- 56 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd om de door de Komisia za zashtita ot diskriminatsia in haar verwijzingsbeslissing van 19 juli 2011 gestelde vragen te beantwoorden.

ondertekeningen