

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 juli 2015 (\*)

„Richtlijn 2000/43/EG – Beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Hoofdzakelijk door personen van Roma-afkomst bewoonde stadswijken – Plaatsing van elektriciteitsmeters op een hoogte van zes tot zeven meter op de palen van het bovengrondse elektriciteitsnet – Begrippen ‚directe discriminatie‘ en ‚indirecte discriminatie‘ – Bewijslast – Eventuele rechtvaardiging – Voorkoming van manipulatie van elektriciteitsmeters en illegale stroomaftap – Evenredigheid – Algemene aard van de maatregel – Beledigende en stigmatiserende werking ervan – Richtlijnen 2006/32/EG en 2009/72/EG – Onmogelijkheid voor de eindverbruiker om zijn elektriciteitsverbruik te controleren”

In zaak C-83/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 5 februari 2014, ingekomen bij het Hof op 17 februari 2014, in de procedure

**CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD**

tegen

**Komisija za zashtita ot diskriminatsia,**

in tegenwoordigheid van:

**Anelia Nikolova,**

**Darzhavna Komisija za energiyno i vodno regulirane,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, vicepresident, waarnemend president, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, S. Rodin en K. Jürimäe, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, D. Šváby, A. Prechal (rapporteur), F. Biltgen en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 januari 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, vertegenwoordigd door A. Ganev, V. Bozhilov en A. Dzhingov, advocati,
- de Komisija za zashtita ot diskriminatsia, vertegenwoordigd door A. Strashimirova als gemachtigde,
- A. Nikolova, vertegenwoordigd door S. Cox, barrister, alsmede M. Ferschtman en Y. Grozev, advocati,

- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door E. Petranova en D. Drambozova als gemachtigden,
  - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en D. Roussanov als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 maart 2015,
- het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 1 en 2, leden 1 en 2, onder a) en b), 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), alsook van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend naar aanleiding van het beroep van CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (hierna: „CHEZ RB”) tot nietigverklaring van een besluit van de Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Commissie ter bescherming tegen discriminatie; hierna: „KZD”), waarbij de KZD CHEZ RB heeft gelast een einde te maken aan discriminatie jegens A. Nikolova en zich voortaan te onthouden van dat soort discriminerend gedrag.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

#### Richtlijn 2000/43

- 3 De overwegingen 2, 3, 9, 12, 13, 15, 16 en 28 van richtlijn 2000/43 bepalen:

„(2) Overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de Europese Unie gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben, en eerbiedigt de Unie de grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het [op 4 november 1950 te Rome ondertekende] Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

(3) Gelijkheid voor de wet en bescherming tegen discriminatie [zijn] een universeel recht dat wordt erkend door de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en de internationale verdragen van de Verenigde Naties inzake burgerrechten en politieke rechten, respectievelijk inzake economische, sociale en culturele rechten en door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die door alle lidstaten zijn ondertekend.

[...]

(9) Discriminatie op grond van ras of etnische afstamming kan de verwezenlijking van de doelstellingen van het EG-Verdrag ondermijnen, in het bijzonder de verwezenlijking van een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de verbetering van de levensstandaard en de kwaliteit van het bestaan, alsmede de vergroting van de economische en sociale cohesie en van de solidariteit. Discriminatie kan ook de doelstelling ondermijnen de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ontwikkelen.

[...]

(12) Om de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt, moet een specifiek optreden op het gebied van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming verder gaan dan de toegang tot werk in loondienst of als zelfstandige en betrekking hebben op gebieden zoals onderwijs, sociale bescherming met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg, sociale voordelen en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

(13) Daartoe dient in de gehele Gemeenschap elke directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op de door deze richtlijn bestreken gebieden verboden te zijn. [...]

[...]

(15) Feiten op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat er sprake is van directe of indirecte discriminatie dienen beoordeeld te worden door nationale rechterlijke of andere bevoegde instanties overeenkomstig de regels van de nationale wetgeving en praktijk; deze regels kunnen met name inhouden dat indirecte discriminatie op enigerlei wijze, ook op basis van statistische gegevens, kan worden aangetoond.

(16) Het is belangrijk alle natuurlijke personen te beschermen tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming; in voorkomend geval dienen de lidstaten, overeenkomstig hun nationale tradities en praktijken, ook rechtspersonen te beschermen als deze gediscrimineerd worden op grond van ras of etnische afstamming van hun leden.

[...]

(28) De doelstelling van deze richtlijn, namelijk in alle lidstaten een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen, kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt [...].”

4 Richtlijn 2000/43 heeft volgens artikel 1 ervan „tot doel een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden”.

5 Artikel 2 van die richtlijn, met als opschrift „Het begrip discriminatie”, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.

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. [...]

[...]”

6 Artikel 3 van die richtlijn, met als opschrift „Werkings sfeer”, bepaalt in lid 1, onder h):

„Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, is deze richtlijn [...] 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.”

7 Artikel 6 van richtlijn 2000/43, met als opschrift „Minimumvereisten”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten mogen bepalingen vaststellen of handhaven die voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling gunstiger zijn dan die van deze richtlijn.”

8 Artikel 8 van die richtlijn, met als opschrift „Bewijslast”, bepaalt in lid 1:

„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.”

Richtlijn 2006/32/EG

9 Overweging 29 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) bepaalde:

„Om de eindverbruiker in staat te stellen met kennis van zaken beslissingen te nemen over zijn individueel energieverbruik, moet hem terzake een redelijke hoeveelheid informatie ter beschikking worden gesteld, samen met andere relevante informatie [...]. Bovendien moeten verbruikers actief ertoe worden aangemoedigd om hun meterstanden zelf regelmatig te controleren.”

10 Artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2006/32 bepaalde:

„De lidstaten zorgen ervoor dat eindafnemers voor elektriciteit [...], voor zover dit technisch mogelijk en financieel redelijk is en voor zover dit in verhouding staat tot de potentiële energiebesparingen, tegen concurrerende prijzen de beschikking krijgen over individuele meters die het actuele energieverbruik van de eindafnemer nauwkeurig weergeven en informatie geven over de tijd waarin sprake was van daadwerkelijk verbruik.”

Richtlijn 2009/72/EG

11 Artikel 3, leden 3 en 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) bepaalt:

„3. De lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers [...] aanspraak kunnen maken op universeledienstverlening, dat wil zeggen het recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare, doorzichtige en niet-discriminerende prijzen op hun grondgebied. [...]

[...]

7. De lidstaten nemen passende maatregelen om eindafnemers te beschermen [...]. Wat ten minste de huishoudelijke afnemers betreft, omvatten deze maatregelen de in bijlage I beschreven maatregelen.”

12 Punt 1, onder h) en i), van bijlage I bij richtlijn 2009/72 bepaalt:

„1. [...] [D]e in artikel 3 bedoelde maatregelen [houden] in dat ervoor wordt gezorgd dat de afnemers:

[...]

- h) de beschikking krijgen over hun verbruiksgegevens [...];
- i) naar behoren worden geïnformeerd over hun daadwerkelijk elektriciteitsverbruik en de kosten daarvan, zulks voldoende frequent om hen in staat te stellen hun eigen elektriciteitsverbruik te regelen. [...]"

#### *Bulgaars recht*

#### Wet ter bescherming tegen discriminatie

- 13 Artikel 4 van de Zakon za zashtita ot diskriminatsia (wet ter bescherming tegen discriminatie; hierna: „ZZD”) bepaalt:

„1. Verboden is elke directe of indirecte discriminatie op grond van [...] ras, nationaliteit, etniciteit, [...] persoonlijke situatie [...].

2. Onder directe discriminatie wordt verstaan elke minder gunstige behandeling van een persoon op grond van de in lid 1 genoemde persoonlijke kenmerken ten opzichte van de wijze waarop een andere persoon in vergelijkbare of soortgelijke omstandigheden wordt, is of zou worden behandeld.

3. Indirecte discriminatie bestaat erin dat een persoon in vergelijking met andere personen op grond van de in lid 1 genoemde persoonlijke kenmerken in een minder gunstige situatie wordt geplaatst door middel van een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, 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.”

- 14 § 1, punten 7 tot en met 9, van de aanvullende bepalingen bij de ZZD bepaalt:

„In de zin van deze wet wordt verstaan onder:

7) ‚minder gunstige behandeling’: elke handelwijze (handelen of nalaten) waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of legitieme belangen;

8) ‚op grond van de in artikel 4, lid 1, genoemde persoonlijke kenmerken’: op grond van het werkelijke (tegenwoordig of in het verleden) of vermeende bestaan van een of meer van die persoonlijke kenmerken bij de gediscrimineerde persoon of een persoon met wie hij een band heeft dan wel van wie verondersteld wordt dat hij daarmee een band heeft, wanneer die band aan de discriminatie ten grondslag ligt.

9) ‚verbonden personen’: [...] personen die om andere redenen kunnen worden geacht rechtstreeks of onrechtstreeks af te hangen van het slachtoffer, wanneer die band de reden voor de discriminatie is; [...].”

- 15 Artikel 40, leden 1 en 2, ZZD bepaalt:

„1. De [KZD] is een gespecialiseerde en onafhankelijke overheidsinstantie die tot taak heeft discriminatie te voorkomen en bescherming ertegen te bieden alsook gelijke kansen te waarborgen.

2. De KZD houdt toezicht op de toepassing en naleving van deze wet [...].”

#### Energiewet

- 16 Artikel 10 van de Zakon za energetikata (energiewet; hierna: „ZE”) bepaalt dat „de Darzhavna Komisia za energiyno i vodno regulirane (nationale commissie voor de energie- en watermarkt) [...] als onafhankelijke gespecialiseerde overheidsinstantie is belast met de regulering van de activiteiten op het gebied van energie [...]”.

- 17 Artikel 104 bis, lid 4, ZE luidt:

„De gepubliceerde algemene voorwaarden treden voor de eindafnemer zelfs bij gebreke van uitdrukkelijke schriftelijke aanvaarding in werking.”

18 Artikel 120, leden 1 en 3, ZE bepaalt:

„1. De aan de eindafnemer geleverde elektriciteit wordt gemeten met behulp van toestellen voor commerciële verbruiksmeting die eigendom zijn van de exploitant van het elektriciteitsvoorzienings- of -distributienet [...].

[...]

3. De exploitant van het elektriciteitsvoorzienings- of -distributienet bepaalt het type, de hoeveelheid en de locatie van de meetapparatuur [...].”

#### *Algemene voorwaarden van CHEZ RB*

19 Artikel 27 van de algemene voorwaarden van CHEZ RB, zoals goedgekeurd door de Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane, bepaalt:

„1. De toestellen voor commerciële verbruiksmeting [...] worden zodanig opgesteld dat de afnemer de aanwijzingen ervan visueel kan controleren.

2. Indien ter bescherming van het leven en de gezondheid van de bewoners, eigendom, de elektriciteitskwaliteit, de continuïteit van de stroomtoevoer alsook de veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem voor energielevering de toestellen voor commerciële verbruiksmeting op moeilijk toegankelijke locaties zijn geplaatst, dient de elektriciteitsdistributeur op zijn kosten te garanderen dat een visuele controle mogelijk is binnen drie dagen na schriftelijk verzoek van de afnemer.”

20 Aangaande die mogelijkheid tot visuele controle is in de algemene voorwaarden van CHEZ RB bepaald dat CHEZ RB een hoogwerker ter plaatse stuurt, opdat haar werknemers de elektriciteitsmeters op grote hoogte kunnen opnemen en die informatie aan de afnemer kunnen meedelen. De afnemer kan bovendien nog steeds tegen betaling een tweede zogenaamde „controlemeter” in zijn woning doen plaatsen.

#### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

21 Nikolova exploiteert in het kader van een eenmanszaak een kruidenierswinkel in de hoofdzakelijk door personen van Roma-afkomst bewoonde wijk „Gizdova mahala” van de stad Dupnitsa (Bulgarije).

22 In 1999 en 2000 heeft CHEZ RB de elektriciteitsmeters van al haar afnemers in die wijk geïnstalleerd op een hoogte van zes tot zeven meter op de betonnen palen die deel uitmaken van het bovengrondse elektriciteitsnet, terwijl de door CHEZ RB in de andere wijken geïnstalleerde meters worden aangebracht op een hoogte van 1,70 meter, doorgaans in de woningen van de afnemers dan wel aan de gevel of de omheiningmuren (hierna: „litigieuze handelwijze”).

23 In december 2008 stelde Nikolova bij de KZD beroep in, waarbij zij stelde dat de litigieuze handelwijze te wijten was aan het feit dat de meeste bewoners van de wijk „Gizdova mahala” van Roma-afkomst waren en zichzelf dientengevolge het slachtoffer van directe discriminatie op grond van nationaliteit („narodnost”) was. Zij klaagde met name erover haar elektriciteitsmeter niet te kunnen aflezen om haar verbruik te controleren en zich te vergewissen van de juistheid van de haar toegezonden rekeningen, die volgens haar te hoog berekend waren.

24 Bij besluit van 6 april 2010 kwam de KZD tot de slotsom dat de litigieuze handelwijze moest worden aangemerkt als verboden indirecte discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 4, leden 1 en 3, ZZD.

25 Dat besluit is bij arrest van 19 mei 2011 van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter) nietig verklaard, met name omdat de KZD niet had aangegeven ten opzichte van welke

personen met een andere nationaliteit Nikolova werd gediscrimineerd. De zaak werd terugverwezen naar de KZD.

- 26 Bij een nieuw besluit van 30 mei 2012 stelde de KZD vast dat CHEZ RB Nikolova direct heeft gediscrimineerd op grond van haar „persoonlijke situatie” als bedoeld in artikel 4, leden 1 en 2, ZZD, door haar wegens de plaats van vestiging van haar zaak te benadelen ten opzichte van andere afnemers van CHEZ RB van wie de meter op een toegankelijke plaats was geïnstalleerd.
- 27 CHEZ RB heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad.
- 28 In zijn verwijzingsbeslissing oordeelt die rechter om te beginnen dat richtlijn 2000/43 een concrete toepassing is van het met name in artikel 21 van het Handvest neerlegde algemene beginsel van non-discriminatie op grond van ras of etnische afstamming en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie binnen de materiële werkingssfeer van die richtlijn valt, zoals die wordt gedefinieerd in artikel 3, lid 1, onder h), ervan. Aangezien de verwijzende rechter derhalve geen reden ziet om te twifelen aan de toepasselijkheid van het Unierecht, zegt hij daarover geen prejudiciële vraag te stellen, hoewel hij opmerkt dat het Hof daarover in ieder geval zal dienen te oordelen alvorens zich uit te spreken over de vragen die hij het Hof wel voornemens is voor te leggen.
- 29 Daarna motiveert de verwijzende rechter waarom hij vragen stelt aan het Hof. Allereerst wijst hij erop dat, ofschoon de KZD heeft verwezen naar discriminatie op grond van de „persoonlijke situatie” van Nikolova en zijzelf in haar beroep ten onrechte discriminatie op grond van „nationaliteit” heeft aangevoerd, het beschermde persoonlijke kenmerk in casu in verband moet worden gebracht met de „etnische afstamming” die de meeste bewoners van de wijk „Gizdova mahala” gemeen hebben, namelijk hun Roma-afkomst.
- 30 In dat verband is de verwijzende rechter, ten eerste, van oordeel dat de Romagemeenschap stellig een etnische gemeenschap is, die in Bulgarije overigens de status van etnische minderheid geniet.
- 31 Ten tweede merkt hij op dat, ofschoon geen statistieken voorhanden zijn over het numerieke belang van de Romabevolking die in de betreffende wijk woont, die wijk doorgaans wordt beschouwd als de grootste „Romawijk” van de stad Dupnista. Overigens zijn partijen in het geding het erover eens dat de litigieuze handelwijze meer in het algemeen slechts in de „Romawijken” van verschillende Bulgaarse steden wordt toegepast. Dat is voor CHEZ RB de voornaamste factor op basis waarvan zij ervoor kiest elektriciteitsmeters te plaatsen op een niet-toegankelijke hoogte en hoewel CHEZ RB zegt niet uitdrukkelijk van mening te zijn dat het vooral Roma zijn die illegaal stroom aftappen, blijkt dat uit de context.
- 32 Ten derde oordeelt de verwijzende rechter dat de KZD zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de Roma-afkomst van Nikolova niet vaststond. Door zich in haar beroep met de Romabevolking in de wijk „Gizdova mahala” te vereenzelvigen, heeft zij immers zichzelf gedefinieerd als een persoon van Roma-afkomst. De verwijzende rechter, die in dat verband verwijst naar het arrest Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397), is in ieder geval van oordeel dat het voor het bestaan van discriminatie niet nodig is dat een klager kan worden aangewezen die stelt slachtoffer van dergelijke discriminatie te zijn geweest. Volgens diezelfde rechter volgt tevens uit het arrest Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415) dat de toepassing van het gelijkheidsbeginsel niet is beperkt tot uitsluitend personen met het beschermde persoonlijke kenmerk.
- 33 De verwijzende rechter benadrukt dat de eerste prejudiciële vraag betrekking heeft op de voorgaande overwegingen.
- 34 Hoewel de verwijzende rechter geneigd is in te stemmen met de gevolgtrekking van de KZD dat de litigieuze handelwijze directe discriminatie oplevert, wijst hij vervolgens erop dat advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de zaak Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 99) tot de slotsom kwam dat een handelwijze als de litigieuze indirecte discriminatie opleverde. Diezelfde rechter merkt bovendien op dat de Varhoven administrativen sad in soortgelijke zaken daarentegen tot de slotsom kwam dat er geen sprake was van enige directe of indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming.

- 35 In dat verband zegt de verwijzende rechter twijfel te hebben over de begrippen „directe discriminatie” en „indirecte discriminatie” als bedoeld in onderscheidenlijk de punten a) en b) van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2000/43, en over de vraag of de litigieuze handelwijze onder een van die concepten valt.
- 36 Gesteld dat die handelwijze binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn valt, twijfelt de verwijzende rechter ten slotte of die handelwijze kan worden aangemerkt als objectief gerechtvaardigd, passend en noodzakelijk in de zin van die bepaling. Hij beklemtoont met name dat, ofschoon CHEZ RB betoogt dat die handelwijze gerechtvaardigd is op grond van de talrijke gevallen van illegale stroomaftap alsook beschadiging en manipulatie van meters, die vennootschap afstand heeft gedaan van haar aanvankelijke verzoeken in de procedure voor de KZD om overlegging van een deskundigenrapport en om een getuigenverhoor, waarbij zij stelde dat die gedragingen algemeen bekend waren. Voor de verwijzende rechter hebben partijen bovendien geen aanvullende bewijzen aangedragen, hoewel zij daartoe in het kader van de verdeling van de bewijslast werden gelast. Die rechter merkt verder op dat krantenartikelen melding maken van nieuwe doeltreffende en voor de consumenten minder beperkende methoden, met name het gebruik van meters die door de distributeur op afstand kunnen worden opgenomen en het mogelijk maken dat hij gewaarschuwd wordt in geval van een poging tot manipulatie.
- 37 Daarom heeft de Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet het begrip ‚etnische afstamming’ respectievelijk ‚etnische afkomst’, zoals gebruikt in richtlijn [2000/43] en in het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat daaronder een compacte groep Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst valt, als die welke in de wijk ‚Gizdova Mahala’ van de stad Dupnitsa wonen?
  - 2) Is het begrip ‚vergelijkbare situatie’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 toepasbaar in een situatie als aan de orde in het onderhavige geding, waarbij de toestellen voor commerciële verbruiksmeting in ‚Romawijken’ op een hoogte van zes tot zeven meter worden geïnstalleerd, terwijl zij in andere stadsdelen zonder een compacte groep inwoners van Roma-afkomst gewoonlijk op een hoogte van minder dan twee meter worden geplaatst?
  - 3) Moet artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat door de installatie van toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter in ‚Romawijken’ de bevolking van Roma-afkomst ongunstiger wordt behandeld dan de bevolking met een andere etnische afstamming?
  - 4) Indien het om een ongunstigere behandeling gaat, moet de voornoemde bepaling dan aldus worden uitgelegd dat deze behandeling in een situatie als in het onderhavige geding geheel of gedeeltelijk berust op de omstandigheid dat zij de etnische groep van Roma betreft?
  - 5) Is een nationale regeling als § 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij [de ZZD], op grond waarvan er sprake is van een ‚minder gunstige behandeling’ bij elke handeling of handelwijze en elk nalaten waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of legitieme belangen, verenigbaar met richtlijn 2000/43?
  - 6) Is de uitdrukking ‚ogenschijnlijk neutrale handelwijze’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 van toepassing op de praktijk van [CHEZ RB] om toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter te installeren? Moet het begrip ‚ogenschijnlijk’ aldus worden uitgelegd dat de praktijk klaarblijkelijk neutraal dient te zijn, of aldus dat de praktijk op het eerste gezicht neutraal dient te lijken, met andere woorden schijnbaar neutraal is?
  - 7) Is voor indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 vereist dat de neutrale handelwijze personen op grond van hun ras of etnische afstamming in een veel minder gunstige positie plaatst, of volstaat voor indirecte discriminatie dat deze handelwijze louter personen van een bepaalde etnische afstamming benadeelt? Is in dit verband een nationale bepaling als artikel 4, lid 3, ZZD, op grond waarvan er sprake is van indirecte discriminatie wanneer een persoon wegens de in lid 1 van dat artikel vermelde kenmerken (waaronder etnische

afstamming) minder gunstig wordt behandeld, verenigbaar met artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43?

- 8) Hoe moet het begrip ‚bijzonder benadeel[d]’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 worden uitgelegd? Stemt dit begrip overeen met het begrip ‚ongunstiger [...] behandeld’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43, of omvat dit begrip louter ernstige, kennelijke en bijzonder zwaarwegende gevallen van ongelijke behandeling? Vormt de in de onderhavige zaak beschreven praktijk een bijzonder ongunstige situatie? Volstaat het dat het niet gaat om een ernstig, kennelijk en bijzonder zwaarwegend geval van plaatsing in een ongunstige situatie om te oordelen dat er geen sprake is van indirecte discriminatie (zonder te verifiëren of de betrokken praktijk – ter verwezenlijking van een legitiem doel – gerechtvaardigd, passend en noodzakelijk is)?
- 9) Zijn volgens artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 nationale bepalingen zoals artikel 4, leden 2 en 3, ZZD toelaatbaar, op grond waarvan voor directe discriminatie een ‚minder gunstige behandeling’ en voor indirecte discriminatie ‚het plaatsen in een minder gunstige situatie’ is vereist, zonder dat zoals in richtlijn 2000/43 een onderscheid wordt gemaakt naargelang van de ernst van de betrokken ongunstige behandeling?
- 10) Moet artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat de litigieuze handelwijze van CHEZ RB objectief is gerechtvaardigd in het licht van de doelstelling de veiligheid van het elektriciteitsnet te waarborgen en de correcte registratie van de verbruikte elektriciteit te verzekeren? Is die handelwijze ook passend in het licht van de verplichting van verweerster om de verbruikers vrije toegang te verlenen tot de stand van de elektriciteitsmeters? Is die handelwijze noodzakelijk, wanneer uit mediaberichten blijkt dat er andere, technisch haalbare en tegelijk betaalbare middelen bestaan om de juiste werking van toestellen voor commerciële verbruiksmeting te waarborgen?”

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### *Overwegingen vooraf*

- 38 Zoals blijkt uit punt 28 van dit arrest, verklaart de verwijzende rechter dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie volgens hem lijkt te vallen binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43, zoals die wordt gedefinieerd in artikel 3, lid 1, onder h), ervan, zodat hij het niet nodig acht het Hof daarover een prejudiciële vraag te stellen. Hij benadrukt dat het Hof niettemin dat aspect vooraf zal dienen te beoordelen alvorens de prejudiciële vragen te onderzoeken die hij het Hof wel zal voorleggen.
- 39 Terwijl de Bulgaarse regering en de Europese Commissie van mening zijn dat de litigieuze handelwijze binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43 valt, betoogt CHEZ RB dat dit niet het geval is. Volgens CHEZ RB heeft de precieze inhoud van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/43, op grond waarvan die richtlijn van toepassing is „[b]innen de grenzen van de aan de [Unie] verleende bevoegdheden”, tot gevolg dat die richtlijn enkel dient te worden toegepast op situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, wat vereist dat een regel van materieel Unierecht op de betreffende feiten van toepassing is. De Unie heeft evenwel geen enkele regel uitgevaardigd over de plaatsing van elektriciteitsmeters of de toegankelijkheid ervan met het oog op visuele controle.
- 40 In dat verband blijkt uit overweging 12 van richtlijn 2000/43 dat de Uniewetgever heeft overwogen dat een specifiek optreden op het gebied van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming met name betrekking moet hebben op gebieden als die welke zijn opgesomd in artikel 3, lid 1, van die richtlijn, teneinde de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen en zo de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk te maken (zie arrest *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 41).
- 41 Artikel 3, lid 1, onder h), van richtlijn 2000/43 verwijst in algemene zin naar de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn (zie arrest *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 45).

- 42 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kan de werkingssfeer van richtlijn 2000/43, gelet op het doel ervan, de aard van de rechten die zij beoogt te beschermen en het feit dat die richtlijn op het betrokken gebied slechts uiting geeft aan het in artikel 21 van het Handvest erkende gelijkheidsbeginsel, niet restrictief worden omschreven (arrest Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 43).
- 43 Aangezien het, zoals de advocaat-generaal in de punten 38 en 39 van haar conclusie heeft uiteengezet, geen twijfel lijdt dat de levering van elektriciteit onder artikel 3, lid 1, onder h), van richtlijn 2000/43 valt, moet die bepaling aldus worden uitgelegd dat de installatie bij de eindverbruiker van een elektriciteitsmeter, die onlosmakelijk met de levering van elektriciteit verbonden is, binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt en dat bij die installatie het in die richtlijn neergelegde gelijkheidsbeginsel dient te worden geëerbiedigd.
- 44 Aangaande de verwijzing in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/43 naar de „grenzen van de aan de [Unie] verleende bevoegdheden” kan in casu worden volstaan met de opmerking dat bepalingen als artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32 of artikel 3, leden 3 en 7, van richtlijn 2009/72, gelezen in samenhang met punt 1, onder h) en i), van bijlage I ervan, betrekking hebben op het aan de eindverbruikers ter beschikking stellen van individuele elektriciteitsmeters, die hen in het kader van de universeledienstverlening in staat dienen te stellen hun energieverbruik te volgen en te regelen. In dat verband lijdt het dus geen twijfel dat de voorwaarden waaronder die meters ter beschikking worden gesteld, tot de bevoegdheden behoren die aan de Unie zijn verleend, met name op grond van de artikelen 95 EG (thans artikel 114 VWEU) of 175 EG (thans artikel 191 VWEU), die de rechtsgrondslag voor bovengenoemde richtlijnen vormen.

#### *Eerste vraag*

- 45 De eerste vraag heeft volgens de bewoordingen ervan betrekking op het begrip „etnische afstamming” of „etnische afkomst” in de zin van richtlijn 2000/43 respectievelijk artikel 21 van het Handvest, en beoogt dat verduidelijkt wordt of dat begrip aldus moet worden uitgelegd dat „daaronder een compacte groep van Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst valt” als die welke wonen in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wijk.
- 46 In het licht van de uitvoerige uiteenzetting dienaangaande in de verwijzingsbeslissing, zoals samengevat in de punten 29 tot en met 33 van dit arrest, lijkt de verwijzende rechter met zijn vragen niet te willen vernemen of een Roma-afkomst kan worden aangemerkt als „etnische afstamming” in de zin van richtlijn 2000/43 en, meer in het algemeen, van het Unierecht, wat de verwijzende rechter terecht geneigd is als vanzelfsprekend te beschouwen. Het begrip „etnische afstamming”, dat voortspuit uit de gedachte dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door met name een gemeenschappelijke nationaliteit, religie, taal, culturele en traditionele achtergrond, en gemeenschappelijke levensomstandigheden, is immers van toepassing op de Romagemeenschap (zie in die zin, in verband met artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Natchova e.a./Bulgarije, nrs. 43577/98 en 43579/98, EHRM 2005-VII, alsook Sejdić en Finbci/Bosnië en Herzegovina, nrs. 27996/06 en 34836/06, §§ 43 tot en met 45 en 50, EHRM 2009).
- 47 Zoals blijkt uit de punten 31 en 32 van dit arrest, was de belangrijkste reden voor de eerste vraag van de verwijzende rechter daarentegen blijkbaar dat de litigieuze handelwijze wordt toegepast in een volledige wijk waar voornamelijk, doch niet uitsluitend, personen van Roma-afkomst wonen.
- 48 Wat dit laatste punt betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat Nikolova kan worden geacht zichzelf te hebben gedefinieerd als Rom omdat zij zich in haar beroep heeft vereenzelvigd met de Romabevolking die in de betreffende wijk woont en dezelfde nadelen van de litigieuze handelwijze ondervindt als zij. Die rechter zet evenwel eveneens uiteen dat, mocht worden aangenomen dat Nikolova niet van Roma-afkomst is, zulks onverlet zou laten dat richtlijn 2000/43 op het onderhavige geval van toepassing is en de betrokkene zich op goede grond kan beroepen op schending van die richtlijn jegens haar.
- 49 In de opmerkingen die Nikolova bij het Hof indiende en waarmee rekening dient te worden gehouden, heeft zij daarentegen formeel verklaard dat zij etnisch Bulgaars is, zichzelf niet als Rom definieert en niet als zodanig kan worden aangemerkt.

- 50 Gelet op al het voorgaande dient te worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in wezen wenst te vernemen of het begrip „discriminatie op grond van etnische afstamming” als bedoeld in richtlijn 2000/43 en met name de artikelen 1 en 2, lid 1, ervan, in voorkomend geval gelezen in samenhang met artikel 21 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat dit begrip in omstandigheden als die van het hoofdgeding van toepassing is ongeacht of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel personen van een bepaalde etnische afkomst treft dan wel personen zonder die afkomst die evenals eerstbedoelde personen ten gevolge van die maatregel ongunstiger worden behandeld of bijzonder worden benadeeld.
- 51 In dat verband zij aangaande de bewoordingen waarin de bepalingen van richtlijn 2000/43 zijn opgesteld, opgemerkt dat artikel 1 ervan verduidelijkt dat die richtlijn tot doel heeft een kader te creëren voor de bestrijding van „discriminatie op grond van ras of etnische afstamming”.
- 52 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn definieert het beginsel van gelijke behandeling als de afwezigheid van „elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming”.
- 53 Zoals de advocaat-generaal in punt 53 van haar conclusie heeft opgemerkt, is volgens de meeste taalversies van artikel 2, lid 2, onder a), van die richtlijn sprake van 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, terwijl in slechts enkele taalversies van die bepaling wordt verwezen naar een ongunstigere behandeling van een persoon op grond van „zijn” ras of etnische afstamming.
- 54 Ingevolge artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 is sprake van 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”.
- 55 Met name gelet op de in punt 53 van dit arrest vermelde verschillen tussen de taalversies van richtlijn 2000/43 is het op basis van de bewoordingen van bovengenoemde bepalingen als zodanig niet mogelijk te antwoorden op de vraag of het beginsel van gelijke behandeling dat die richtlijn beoogt te waarborgen, uitsluitend ten goede moet komen van hen die, binnen de kring van personen die door een discriminerende maatregel op grond van ras of afstamming worden geraakt, daadwerkelijk van het betrokken ras of de betrokken etnische afstamming zijn. Daarom dient bij de uitlegging van die bepalingen eveneens te worden gelet op de context ervan alsook op de algemene opzet en de doelstelling van richtlijn 2000/43 waarvan zij een onderdeel vormen (zie in die zin met name arresten VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Commissie/Portugal, C-450/11, EU:C:2013:611, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 In dat verband dient te worden beklemtoond dat de in punt 42 van het onderhavige arrest reeds in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof, volgens welke de werkingssfeer van richtlijn 2000/43, gelet op het doel ervan en de aard van de rechten die zij beoogt te beschermen, niet restrictief kan worden omschreven, in casu de uitlegging kan rechtvaardigen dat het beginsel van gelijke behandeling, waarnaar die richtlijn verwijst, niet op een bepaalde categorie personen van toepassing is, maar uit hoofde van een van de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde gronden, zodat dit beginsel eveneens ten goede moet komen van personen die weliswaar zelf niet behoren tot het betrokken ras of de betrokken etnische groep, maar op een van die gronden ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld worden (zie naar analogie arrest Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punten 38 en 50).
- 57 Die uitlegging wordt bovendien bevestigd door overweging 16 en artikel 3, lid 1, van die richtlijn, op grond waarvan de bescherming tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming die de richtlijn beoogt te waarborgen, ten goede van „alle” personen moet komen.
- 58 Tevens vindt die uitlegging steun in de bewoordingen van artikel 13 EG, dat na wijzigingen artikel 19 VWEU is geworden en de rechtsgrondslag vormt voor richtlijn 2000/43, dat de Unie de bevoegdheid verleent om de noodzakelijke maatregelen te nemen om elke discriminatie op grond van onder meer ras en etnische afstamming te bestrijden (zie naar analogie arrest Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punt 38), en voorts, zoals de advocaat-generaal in punt 53 van haar conclusie heeft opgemerkt, in het in

artikel 21 van het Handvest neergelegde beginsel van non-discriminatie op grond van ras en etnische afkomst, waarvan die richtlijn de concrete uitdrukking vormt op de door de richtlijn bestreken materiële gebieden (zie arrest *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 43, en naar analogie arrest *Felber*, C-529/13, EU:C:2015:20, punten 15 en 16).

- 59 Ook al wordt aangenomen dat *Nikolova*, zoals zij voor het Hof verklaart, niet van Roma-afkomst is, blijft het in de situatie van het hoofdgeding een feit dat het wel degelijk de Roma-afkomst is, in casu van de meeste andere bewoners van de wijk waarin zij haar activiteit uitoefent, die de grond vormt waarop de betrokkene, naar zij meent, ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld is.
- 60 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het begrip „discriminatie op grond van etnische afstamming”, als bedoeld in richtlijn 2000/43 en met name de artikelen 1 en 2, lid 1, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat dit begrip van toepassing is in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin alle elektriciteitsmeters in een stadswijk met hoofdzakelijk bewoners van Roma-afkomst op een hoogte van zes tot zeven meter op de palen van het bovengrondse elektriciteitsnet worden geplaatst terwijl dergelijke meters in de andere wijken worden aangebracht op een hoogte van minder dan twee meter, ongeacht of die collectieve maatregel personen van een bepaalde etnische afkomst treft dan wel personen zonder die afkomst die evenals eerstbedoelde personen ten gevolge van die maatregel ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld worden.

#### *Vijfde vraag*

- 61 Volgens de bewoordingen van zijn vijfde vraag, die in de tweede plaats dient te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of § 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij de ZZD, die „minder gunstige behandeling” definieert als elke handelwijze waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan „rechten of legitieme belangen”, verenigbaar is met richtlijn 2000/43.
- 62 In een krachtens artikel 267 VWEU ingeleide procedure staat het niet aan het Hof uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met bepalingen van Unierecht. Daarentegen is het Hof wel bevoegd de nationale rechter alle gegevens over de uitlegging van het Unierecht te verschaffen die deze rechter in staat stellen te beoordelen of nationale bepalingen verenigbaar zijn met de Unieregeling (zie met name arrest *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Uit de toelichtingen van de verwijzende rechter blijkt dat hetzelfde begrip „minder gunstige behandeling” naar nationaal recht wordt gebruikt om na te gaan of sprake is van directe dan wel indirecte discriminatie in de zin van respectievelijk de leden 2 en 3 van artikel 4 ZZD.
- 64 Gelet op het voorgaande moet de vijfde vraag aldus worden begrepen dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of richtlijn 2000/43, met name artikel 2, leden 1 en 2, onder a) en b), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan enkel kan worden besloten dat op de door artikel 3, lid 1, van die richtlijn bestreken gebieden sprake is van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming wanneer de ongunstigere behandeling of bijzondere benadeling waarnaar respectievelijk in die punten a) en b) wordt verwezen, bestaat in een aantasting van rechten of legitieme belangen.
- 65 In dat verband zij allereerst eraan herinnerd dat richtlijn 2000/43, zoals blijkt uit de overwegingen 12 en 13 ervan, tot doel heeft de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt, en daartoe dient in de gehele Unie „elke” directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op de door die richtlijn bestreken gebieden verboden te zijn. Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bevestigt eveneens dat voor de toepassing van die richtlijn onder het beginsel van gelijke behandeling wordt verstaan de afwezigheid van „elke” vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.
- 66 Vervolgens kan de werkingssfeer van die richtlijn niet restrictief worden omschreven, zoals in punt 42 van dit arrest in herinnering is gebracht.

- 67 Ten slotte preciseert overweging 28 van richtlijn 2000/43 dat die richtlijn tot doel heeft in alle lidstaten een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen. In dat verband blijkt uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/43 dat die richtlijn „minimumvereisten” stelt, onverminderd de mogelijkheid voor de lidstaten bepalingen vast te stellen of te handhaven die voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling „gunstiger” zijn.
- 68 Vastgesteld dient te worden dat een nationale bepaling als in het hoofdgeding, die als „ongunstigere” behandeling of „bijzondere benadeling” in de zin van de punten a) en b) van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2000/43 uitsluitend gedragingen aanmerkt die afbreuk doen aan iemands „recht” of „legitiem belang”, een voorwaarde stelt die niet uit de genoemde bepalingen van die richtlijn voortvloeit en bijgevolg met zich meebrengt dat de omvang van de door die richtlijn gewaarborgde bescherming wordt beperkt.
- 69 Gelet op een en ander dient op de vijfde vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2000/43, met name artikel 2, leden 1 en 2, onder a) en b), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan enkel kan worden besloten dat op de door artikel 3, lid 1, van die richtlijn bestreken gebieden sprake is van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming wanneer de ongunstigere behandeling of bijzondere benadeling waarnaar respectievelijk in die punten a) en b) wordt verwezen, bestaat in een aantasting van rechten of legitieme belangen.

*Tweede tot en met vierde vraag*

- 70 Met zijn tweede tot en met vierde vraag, die gezamenlijk en op de derde plaats dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat een maatregel zoals de litigieuze handelwijze aanleiding kan geven tot een situatie waarin personen om redenen die geheel of gedeeltelijk verband houden met etnische afstamming, ten opzichte van andere personen „in een vergelijkbare situatie” „ongunstiger worden behandeld” in de zin van die bepaling, zodat die handelwijze ten grondslag zou liggen aan directe discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van diezelfde bepaling.
- 71 Artikel 267 VWEU verleent het Hof niet de bevoegdheid om de bepalingen van het Unierecht op een concreet geval toe te passen, maar enkel om uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en de handelingen van de instellingen van de Unie. In het kader van de gerechtelijke samenwerking waarin dat artikel voorziet, kan het Hof echter op grond van de gegevens van het dossier de nationale rechter de elementen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht verschaffen, die voor deze rechter van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van deze of gene bepaling van dat recht (zie met name arrest Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 In casu zij, ten eerste, eraan herinnerd dat richtlijn 2000/43, zoals in punt 58 van onderhavig arrest reeds is opgemerkt, binnen de werkingssfeer ervan de concrete uitdrukking vormt van het in artikel 21 van het Handvest neergelegde beginsel van non-discriminatie op grond van ras en etnische afkomst.
- 73 Ten tweede zij opgemerkt dat overweging 3 van die richtlijn verwijst naar verschillende internationale overeenkomsten, waaronder het Internationaal Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, goedgekeurd op 21 december 1965. Krachtens artikel 1 van dat verdrag is discriminatie op grond van etnische afstamming een vorm van rassendiscriminatie.
- 74 Ten derde heeft de Uniewetgever, zoals blijkt uit de overwegingen 9, 12 en 13 van richtlijn 2000/43, eveneens willen onderstrepen dat discriminatie op grond van ras of etnische afstamming de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag kan ondermijnen, met name de verwezenlijking van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de verbetering van de levensstandaard en de kwaliteit van het bestaan, de vergroting van de economische en sociale cohesie en van de solidariteit, alsook de verwezenlijking van de doelstelling om de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te ontwikkelen, en voorts dat het verbod op elke discriminatie van deze aard, dat bij die richtlijn wordt ingesteld op de gebieden die erdoor worden bestreken, met name tot doel heeft de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt.

- 75 Tegen de achtergrond van deze inleidende overwegingen dient aangaande, in de eerste plaats, de vraag of het verschil in behandeling ten gevolge van de litigieuze handelwijze kan worden geacht te zijn ingevoerd op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43, waarover de vierde prejudiciële vraag handelt, allereerst te worden opgemerkt dat op basis van het feit alleen dat in de betreffende wijk eveneens bewoners zonder Roma-afkomst wonen, niet kan worden uitgesloten dat die handelwijze is ingevoerd wegens de etnische Roma-afkomst van de meeste bewoners van die wijk.
- 76 Gelet op de verwijzing in die vierde vraag naar een ongunstigere behandeling die „geheel of gedeeltelijk” zou kunnen berusten op de omstandigheid dat zij de etnische groep van Roma betreft, dient vervolgens te worden gepreciseerd dat het voor directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 voldoende is dat die etnische afstamming doorslaggevend was voor de beslissing om die behandeling in te voeren, onverminderd de in casu niet relevante uitzonderingen van de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2000/43 betreffende wezenlijke en bepalende beroepsvereisten en positieve acties van de lidstaten om de nadelen in verband met ras of etnische afstamming te voorkomen of te compenseren.
- 77 Ten slotte blijkt uit artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 dat, wanneer personen die zich door niet-toepassing 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 verwerende partij dient te bewijzen dat dit beginsel niet werd geschonden.
- 78 Dienaangaande heeft het Hof verduidelijkt dat het in eerste instantie weliswaar aan de persoon die zich door schending van het gelijkheidsbeginsel benadeeld acht, is om feiten aan te tonen die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, maar dat bij de vaststelling van die feiten moet worden gewaarborgd dat de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2000/43 niet in gevaar kan worden gebracht door de weigering van de verwerende partij om informatie te verstrekken (arrest Meister, C-415/10, EU:C:2012:217, punten 36 en 40).
- 79 Zoals is bepaald in overweging 15 van richtlijn 2000/43, staat het aan de nationale rechter of een andere bevoegde instantie om, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk, de feiten te beoordelen die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden (arrest Meister, C-415/10, EU:C:2012:217, punt 37).
- 80 Bijgevolg staat het in casu aan de verwijzende rechter om rekening te houden met alle omstandigheden waarin de litigieuze handelwijze wordt toegepast, teneinde vast te stellen of er voldoende aanwijzingen zijn om de feiten die directe discriminatie op grond van etnische afstamming kunnen doen vermoeden, bewezen te achten, en teneinde erop toe te zien dat de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2000/43 niet in gevaar kan worden gebracht door de weigering van de verwerende partij, in casu CHEZ RB, om met het oog op de vaststelling van die feiten informatie te verstrekken (zie in die zin arrest Meister, C-415/10, EU:C:2012:217, punt 42).
- 81 Tot de elementen die daartoe in aanmerking kunnen worden genomen, behoort met name de door de verwijzende rechter vermelde omstandigheid dat vaststaat en door CHEZ RB niet wordt betwist dat de litigieuze handelwijze door CHEZ-RB uitsluitend is ingevoerd in stadswijken die, net als de wijk „Gizdova mahala”, onmiskenbaar voornamelijk door Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst worden bewoond.
- 82 Hetzelfde geldt voor de omstandigheid, die de KZD in haar bij het Hof ingediende opmerkingen aanvoert, dat CHEZ RB in verschillende bij de KZD aanhangige zaken heeft verklaard dat volgens haar vooral deze onderdanen van Roma-afkomst verantwoordelijk waren voor de beschadigingen en de illegale stroomaftap. Dergelijke verklaringen zouden immers erop kunnen wijzen dat de litigieuze handelwijze berust op etnische stereotypen en vooroordelen, waarbij raciale beweegredenen dus gepaard gaan met andere beweegredenen.
- 83 Tot de elementen die eveneens in aanmerking kunnen worden genomen, behoort de door de verwijzende rechter vermelde omstandigheid dat CHEZ RB, ofschoon zij daartoe door de verwijzende rechter in het kader van de verdeling van de bewijslast werd verzocht, heeft nagelaten bewijzen van de

gestelde beschadiging en manipulatie van meters en illegale stroomaftap over te leggen, waarbij zij aanvoerde dat die feiten algemeen bekend waren.

- 84 De verwijzende rechter moet tevens rekening houden met de verplichte, algemene en duurzame aard van de litigieuze handelwijze, die erop kan wijzen, daar zij aldus zonder onderscheid is uitgebreid tot alle wijkbewoners, ongeacht of hun individuele meters zijn gemanipuleerd dan wel zijn gebruikt voor illegale stroomaftap en ongeacht wie deze daden heeft gepleegd, en bovendien bijna een kwarteeuw na invoering nog steeds bestaat, dat alle bewoners van die wijk, waarvan algemeen bekend is dat daar hoofdzakelijk Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst wonen, worden beschouwd als personen die potentieel dergelijke illegale daden plegen. Een dergelijke perceptie kan immers eveneens een relevante aanwijzing vormen voor de algemene beoordeling van de betreffende handelwijze (zie naar analogie arrest *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 51).
- 85 Voorts zij eraan herinnerd dat, mocht de verwijzende rechter tot de slotsom komen dat sprake is van een vermoeden van discriminatie, een doeltreffende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling vereist dat de bewijslast in dat geval rust op de betrokken verwerende partijen, die dienen aan te tonen dat dit beginsel niet is geschonden (zie met name arresten *Coleman*, C-303/06, EU:C:2008:415, punt 54, en *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 55). Alsdan staat het aan *CHEZ RB* als verweerster het bestaan van een dergelijke schending van het beginsel van gelijke behandeling te weerleggen door aan te tonen dat de invoering van de litigieuze handelwijze en de handhaving ervan tot op heden geenszins zijn gebaseerd op de omstandigheid dat de betreffende wijken hoofdzakelijk door Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst worden bewoond, maar uitsluitend op objectieve factoren die niets van doen hebben met discriminatie op grond van ras of etnische afstamming (zie naar analogie arresten *Coleman*, C-303/06, EU:C:2008:415, punt 55, en *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 56).
- 86 Aangaande, in de tweede plaats, de andere voorwaarden van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43, waarover de tweede en derde vraag handelen, namelijk het bestaan van een „ongunstigere behandeling” respectievelijk de „vergelijkbaarheid” van de onderzochte situaties, lijdt het geen twijfel dat een handelwijze als de litigieuze dergelijke kenmerken vertoont.
- 87 Om te beginnen kan immers niet worden betwist dat de bewoners van de betrokken stadswijk, die grotendeels van Roma-afkomst zijn, ten gevolge van die handelwijze ongunstig worden behandeld, gelet op zowel de extreme moeilijkheid of zelfs onmogelijkheid voor deze bewoners om hun elektriciteitsmeter af te lezen teneinde hun verbruik te controleren, als de beledigende en stigmatiserende werking van die handelwijze, waarop in punt 84 van dit arrest reeds werd gewezen.
- 88 Voorts blijkt aangaande de vraag of in het hoofdgeding kan zijn voldaan aan de voorwaarde dat sprake is van een „vergelijkbare situatie” in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43, uit de verwijzingsbeslissing dat de twijfel die de verwijzende rechter daarover koestert, verband houdt met de omstandigheid dat ook bewoners van de „Romawijken” zonder Roma-afkomst worden getroffen door de litigieuze handelwijze, terwijl omgekeerd personen van Roma-afkomst die wonen in wijken waar de meeste bewoners niet van Roma-afkomst zijn, niet aan die handelwijze zijn onderworpen.
- 89 In dat verband zij opgemerkt dat het vereiste van situatievergelijkbaarheid met het oog op de vaststelling of sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, moet worden beoordeeld in het licht van alle kenmerken van de situaties (zie met name arrest *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punt 25).
- 90 In casu dient te worden geoordeeld dat in beginsel alle eindverbruikers die binnen een bestuurlijk stadsdeel van dezelfde distributeur elektriciteit afnemen, moeten worden geacht zich, ongeacht hun woonwijk, ten aanzien van die distributeur in een vergelijkbare situatie te bevinden wat betreft de terbeschikkingstelling van een elektriciteitsmeter die dient om hun verbruik te meten en hen in staat te stellen de evolutie van dat verbruik te volgen.
- 91 Gelet op een en ander dient op de tweede tot en met vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat een maatregel als de litigieuze handelwijze directe discriminatie in de zin van die bepaling vormt wanneer blijkt dat die maatregel is ingevoerd en/of wordt gehandhaafd om redenen die verband houden met de etnische afstamming die de

meeste bewoners van de betreffende wijk gemeen hebben. Het staat aan de verwijzende rechter te beoordelen of dat het geval is, rekening houdend met alle relevante omstandigheden van de zaak en met de in artikel 8, lid 1, van die richtlijn bedoelde voorschriften inzake de omkering van de bewijslast.

*Zesde tot en met negende vraag*

- 92 Met zijn zesde tot en met negende vraag, die gezamenlijk en op de vierde plaats dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de draagwijdte is van de begrippen „ogenschijnlijk neutrale handelwijze” en „[bijzondere benadeling van] personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen” in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43, alsook of een handelwijze als de litigieuze, gesteld dat zij geen directe discriminatie vormt, voldoet aan die voorwaarden en bijgevolg indirecte discriminatie in de zin van die bepaling kan vormen. De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of diezelfde bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan slechts sprake is van dergelijke indirecte discriminatie wanneer de bijzondere benadeling verband houdt met ras of etnische afstamming.
- 93 Aangaande, in de eerste plaats, het bestaan van een „ogenschijnlijk neutrale handelwijze” in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 en de door de verwijzende rechter in zijn zesde vraag aan de orde gestelde kwestie of dat begrip aldus moet worden opgevat dat daarmee een handelwijze wordt aangeduid waarvan de neutraliteit volstrekt „klaarblijkelijk” is dan wel een handelwijze die „schijnbaar” of „op het eerste gezicht” neutraal is, lijdt het geen twijfel dat dit begrip, zoals de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie heeft opgemerkt, in laatstbedoelde betekenis moet worden opgevat.
- 94 Afgezien van het feit dat deze betekenis de meest natuurlijke is van de in die bepaling gebruikte uitdrukking, ligt zij voor de hand in het licht van de vaste rechtspraak van het Hof inzake het begrip „indirecte discriminatie”. Volgens die rechtspraak kan indirecte discriminatie, anders dan directe discriminatie, voortvloeien uit een maatregel die weliswaar op neutrale wijze is geformuleerd, dat wil zeggen onder verwijzing naar andere criteria die geen verband houden met het beschermde kenmerk, maar niettemin ertoe leidt dat personen met dat kenmerk bijzonder benadeeld worden (zie in die zin met name arrest Z., C-363/12, EU:C:2014:159, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 95 Aangaande, in de tweede plaats, de twijfel die de verwijzende rechter in zijn zevende vraag uit omtrent artikel 4, lid 3, ZZD, dat bepaalt dat indirecte discriminatie erin bestaat dat een persoon in vergelijking met andere personen op grond van ras of etnische afstamming in een minder gunstige situatie wordt geplaatst, zij eraan herinnerd dat, zoals uit het antwoord op de tweede tot en met vierde vraag blijkt, een maatregel die een verschil in behandeling in het leven roept, moet worden aangemerkt als „directe discriminatie” in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 wanneer blijkt dat die maatregel is ingevoerd om redenen die verband houden met ras of etnische afstamming.
- 96 Daarentegen vereist indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming niet dat een soortgelijke motivering aan de betreffende maatregel ten grondslag wordt gelegd. Zoals blijkt uit de in punt 94 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, kan een maatregel immers reeds onder artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 vallen wanneer hij weliswaar neutrale criteria hanteert die niet op het beschermde kenmerk zijn gebaseerd, maar tot gevolg heeft dat personen met dat kenmerk bijzonder benadeeld worden.
- 97 Uit het voorgaande volgt dat dit artikel 2, lid 2, onder b), aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die het bestaan van indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betreffende maatregel op grond van ras of etnische afstamming is vastgesteld.
- 98 Aangaande, in de derde plaats, de precisering in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 inzake het bestaan van een „bijzondere benadeling” van personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen, merkt de verwijzende rechter in zijn achtste vraag op dat artikel 2, lid 2, onder a), van diezelfde richtlijn het begrip „directe discriminatie” relateert aan het bestaan van een „ongunstigere behandeling”. In het licht van dat terminologische onderscheid wenst de

verwijzende rechter te vernemen of enkel een „ernstig, kennelijk en bijzonder zwaarwegend geval” iemand „bijzonder” kan benadelen in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43.

- 99 In dat verband volgt noch uit de in dit artikel 2, lid 2, onder b), gebruikte uitdrukking „bijzonder[e] [benadeling]”, noch uit de andere preciseringen in die bepaling dat van een dergelijke bijzondere benadeling alleen sprake is wanneer zich een ernstig, kennelijk en bijzonder zwaarwegend geval van ongelijkheid voordoet.
- 100 Deze voorwaarde moet daarentegen aldus worden opgevat dat het in het bijzonder personen van een bepaalde etnische afstamming zijn die ten gevolge van de betreffende maatregel worden benadeeld.
- 101 Deze uitlegging is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof inzake het begrip „indirecte discriminatie”, waaruit met name blijkt dat dergelijke discriminatie zich kan voordoen wanneer de toepassing van een nationale maatregel, al is deze op neutrale wijze geformuleerd, in feite een veel groter aantal personen met het beschermde persoonlijke kenmerk benadeelt dan personen zonder dat kenmerk (zie in die zin met name arresten Z., C-363/12, EU:C:2014:159, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Cachaldora Fernández, C-527/13, EU:C:2015:215, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 102 Bovendien is die uitlegging, anders dan de uitlegging volgens welke enkel ernstige, kennelijke en bijzonder zwaarwegende gevallen van ongelijkheid onder artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 vallen, het meest in overeenstemming met de in de punten 42, 67 en 72 tot en met 74 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van de Uniewetgever.
- 103 Aangaande, in de vierde plaats, de negende vraag van de verwijzende rechter, waarmee hij wenst te vernemen of artikel 4, leden 2 en 3, ZZD, waarin wordt verwezen naar een „minder gunstige” behandeling of situatie en dus naar dezelfde graad van ernst om zowel directe als indirecte discriminatie te definiëren, in overeenstemming is met richtlijn 2000/43, behoeft slechts te worden opgemerkt dat uit de uitlegging in de punten 99 tot en met 102 van dit arrest van artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn voortvloeit dat geen enkele bijzondere graad van ernst is vereist met betrekking tot de bijzondere benadeling als bedoeld in deze bepaling. Dat een dergelijk criterium van ernst in de bovengenoemde nationale regelgeving niet wordt gehanteerd, kan bijgevolg geen problemen van overeenstemming met die richtlijn opleveren.
- 104 Aangaande, in de vijfde plaats, de in de zesde en achtste vraag vervatte vragen of een handelwijze als de litigieuze „ogenschijnlijk” neutraal is en of een dergelijke handelwijze leidt tot een „bijzondere benadeling” in de – hierboven gepreciseerde – zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43, zij eraan herinnerd, zoals in punt 71 van dit arrest reeds is gedaan, dat het weliswaar aan de verwijzende rechter staat de feiten te beoordelen en de bepalingen van het Unierecht op een concreet geval toe te passen, maar het Hof aanleiding kan zien om de verwijzende rechter de elementen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht te verschaffen, die voor deze rechter van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van deze of gene bepaling van dat recht.
- 105 Gesteld dat de verwijzende rechter tot de slotsom komt dat niet vaststaat dat de litigieuze handelwijze directe discriminatie op grond van etnische afstamming oplevert, kan in casu op basis van de door die rechter vastgestelde feiten worden geoordeeld dat die handelwijze de vereiste kenmerken vertoont om indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 op te leveren, tenzij zij overeenkomstig die bepaling kan worden gerechtvaardigd.
- 106 Het lijkt immers geen twijfel dat die handelwijze en het enige criterium op basis waarvan zij vervolgens bij uitsluiting is toegepast, namelijk het feit dat de betreffende woningen zich bevinden in een wijk waar talrijke gevallen van manipulatie en beschadiging van elektriciteitsmeters alsook illegale stroomaftap zijn geconstateerd, een ogenschijnlijk neutrale handelwijze en maatstaf vormen in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 zoals verduidelijkt in de punten 93 en 94 van dit arrest.
- 107 Aangezien op basis van de uiteenzettingen in de verwijzingsbeslissing vaststaat dat die handelwijze enkel is toegepast in stadswijken die zoals in het hoofdgeding voornamelijk door personen van Roma-afkomst worden bewoond, kan een dergelijke handelwijze bovendien in aanzienlijk grotere mate

personen met die etnische afstamming treffen en hen dus in vergelijking met andere personen bijzonder benadelen in de zin van datzelfde artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 zoals verduidelijkt in de punten 100 tot en met 102 van dit arrest.

- 108 Zoals in punt 87 van dit arrest is beklemtoond, spruit een dergelijke benadeling met name voort uit de beledigende en stigmatiserende werking van de litigieuze handelwijze en uit het feit dat die handelwijze het de eindverbruiker extreem moeilijk of zelfs onmogelijk maakt zijn elektriciteitsmeter af te lezen om zijn verbruik te controleren.
- 109 Gelet op een en ander dient op de zesde tot en met negende vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat:
- deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke slechts sprake is van indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming wanneer overwegingen in verband met ras of etnische afstamming aan de bijzondere benadeling ten grondslag liggen;
  - het begrip „ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze” in de zin van die bepaling moet worden opgevat als een bepaling, maatstaf of handelwijze die schijnbaar op neutrale wijze wordt geformuleerd of toegepast, dat wil zeggen rekening houdend met factoren die verschillen van het beschermde kenmerk en daarmee niet kunnen worden gelijkgesteld;
  - het begrip „bijzonder[e] [benadeling]” in de zin van diezelfde bepaling niet verwijst naar ernstige, kennelijke en bijzonder zwaarwegende gevallen van ongelijkheid, maar betekent dat het in het bijzonder personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming zijn die ten gevolge van de betreffende bepaling, maatstaf of handelwijze worden benadeeld;
  - een handelwijze als die in het hoofdgeding, gesteld dat zij geen directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van die richtlijn oplevert, dan in beginsel een ogenschijnlijk neutrale handelwijze kan vormen die personen met een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt in de zin van punt b), van dat artikel 2, lid 2.

#### *Tiende vraag*

- 110 Met zijn tiende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat een handelwijze als die in het hoofdgeding objectief kan worden gerechtvaardigd door het streefdoel de veiligheid van het elektriciteitsnet en een correcte registratie van de verbruikte elektriciteit te verzekeren, gelet op onder meer de noodzaak om de eindverbruikers vrije toegang tot hun elektriciteitsmeter te verlenen en voorts het feit dat de media melding hebben gemaakt van het bestaan van andere, technisch haalbare en tegelijk betaalbare middelen die het mogelijk maken de veiligheid van de elektriciteitsmeters te waarborgen.
- 111 Zoals blijkt uit dit artikel 2, lid 2, onder b), levert een bepaling, maatstaf of handelwijze die ogenschijnlijk neutraal is maar personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming bijzonder kan benadelen, indirecte discriminatie op en is die bepaling, maatstaf of handelwijze bijgevolg verboden, tenzij deze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.
- 112 In dat verband dient te worden beklemtoond dat het begrip „objectieve rechtvaardiging”, gelet op de in de punten 72 tot en met 74 van dit arrest in herinnering gebrachte overwegingen en doelstellingen, strikt moet worden uitgelegd in geval van een verschil in behandeling op grond van ras of etnische afstamming.
- 113 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en de door CHEZ RB bij het Hof ingediende opmerkingen, voert die vennootschap in casu aan dat de litigieuze handelwijze is ingevoerd om de strijd aan te binden met de talrijke gevallen van manipulatie en beschadiging van elektriciteitsmeters alsook illegale stroomaftap die in de betreffende wijk zijn geconstateerd. Die handelwijze heeft dus tot doel zowel fraude en misbruik te voorkomen als particulieren te beschermen tegen de risico's die dergelijke gedragingen voor hun leven en gezondheid opleveren, en de kwaliteit en veiligheid van de elektriciteitsdistributie in het belang van alle verbruikers te verzekeren.

- 114 In de eerste plaats dient te worden erkend dat dergelijke doelstellingen, zoals de advocaat-generaal in punt 117 van haar conclusie eveneens heeft opgemerkt, in hun geheel beschouwd, door het Unierecht erkende, legitieme doelstellingen vormen (zie inzake de strijd tegen fraude en criminaliteit arrest *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punten 46 en 55).
- 115 In de tweede plaats dient te worden beklemtoond dat de onderzochte maatregelen ingevolge artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 „objectief” moeten worden gerechtvaardigd door dergelijke doelstellingen.
- 116 In omstandigheden als in het hoofdgeding dient CHEZ RB, die zich ter rechtvaardiging van de litigieuze handelwijze beroept op talrijke gevallen van beschadiging en illegale stroomaftap die zich in het verleden bij de elektriciteitsmeters in de betreffende wijk hebben voorgedaan, alsook op het risico dat dergelijke gedragingen voortduren, zoals de advocaat-generaal in punt 115 van haar conclusie heeft opgemerkt, op zijn minst objectief aan te tonen dat en in welke mate die illegale gedragingen daadwerkelijk voorkomen, en voorts, gelet op het feit dat sindsdien ongeveer 25 jaar zijn verstreken, waarom precies er in de huidige situatie bij de elektriciteitsmeters in de betreffende wijk een aanzienlijk risico bestaat dat dergelijke gevallen van beschadiging en illegale stroomaftap voortduren.
- 117 Om te voldoen aan de bewijslast die in dat verband op CHEZ RB rust, kan zij niet ermee volstaan te stellen dat dergelijke gedragingen en risico's „algemeen bekend” zijn, zoals zij voor de verwijzende rechter blijkt te hebben gedaan.
- 118 In de derde plaats dient CHEZ RB, als zij in staat is aan te tonen dat met de litigieuze handelwijze objectief gezien de door haar aangevoerde legitieme doelstellingen worden nagestreefd, nog aan te tonen dat die handelwijze, zoals artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 vereist, een passend en noodzakelijk middel vormt om die doelstellingen te bereiken.
- 119 Zoals de advocaat-generaal in de punten 121 tot en met 124 van haar conclusie heeft opgemerkt, lijkt een handelwijze als de litigieuze a priori en onder voorbehoud van de definitieve feitelijke beoordelingen die in dat verband aan de verwijzende rechter toekomen, geschikt te zijn om op doeltreffende wijze de strijd aan te binden met de illegale gedragingen waartegen de litigieuze handelwijze naar verluidt is gericht, zodat lijkt te zijn voldaan aan de voorwaarde dat een dergelijke handelwijze passend dient te zijn om de aangevoerde legitieme doelstellingen na te streven.
- 120 Aangaande de voorwaarde dat de litigieuze handelwijze noodzakelijk dient te zijn om die doelstellingen na te streven, staat het met name aan de verwijzende rechter om na te gaan of de stadswijken als die in het hoofdgeding waar CHEZ RB de litigieuze handelwijze toepast, specifieke kenmerken vertonen waardoor de ondervonden problemen niet met andere passende, maar minder ingrijpende maatregelen kunnen worden opgelost.
- 121 In dat verband heeft de KZD in haar opmerkingen gesteld dat andere elektriciteitsdistributeurs de litigieuze handelwijze hebben laten varen omdat zij de voorkeur geven aan andere technieken om beschadiging en manipulatie te bestrijden, waarbij zij de elektriciteitsmeters in de betreffende wijken opnieuw op een normale hoogte plaatsen.
- 122 Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of er dus andere passende, maar minder ingrijpende maatregelen bestaan om de door CHEZ RB aangevoerde doelstellingen te bereiken, en, in voorkomend geval, vast te stellen dat de litigieuze handelwijze niet kan worden geacht noodzakelijk te zijn in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43.
- 123 Gesteld dat geen enkele andere maatregel als even doeltreffend als de litigieuze handelwijze kan worden aangewezen, dan moet de verwijzende rechter bovendien nog nagaan of de door de litigieuze handelwijze veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen en of die handelwijze geen excessieve inbreuk maakt op de legitieme belangen van de bewoners van de betreffende wijken (zie in die zin met name arresten *Ingeniørforeningen i Danmark*, C-499/08, EU:C:2010:600, punten 32 en 47, en *Nelson e.a.*, C-581/10 en C-629/10, EU:C:2012:657, punten 76 en volgende).

- 124 Die rechter moet allereerst rekening houden met het legitieme belang van de eindverbruikers van elektriciteit om toegang te hebben tot de levering van elektriciteit in omstandigheden die niet beledigend of stigmatiserend werken.
- 125 Hij dient tevens rekening te houden met de tegelijk dwingende, algemene en gevestigde aard van de litigieuze handelwijze, waarvan vaststaat dat zij, zoals in punt 84 van het onderhavige arrest reeds is opgemerkt, zonder onderscheid en blijvend wordt opgelegd aan alle bewoners van de betreffende wijk, ook al zou, wat hij dient na te gaan, de meesten van hen geen enkele individuele illegale gedraging kunnen worden toegerekend en zouden zij evenmin aansprakelijk kunnen worden geacht voor dergelijke handelingen van derden.
- 126 Bij zijn beoordeling moet de verwijzende rechter ten slotte rekening houden met het legitieme belang van de in de betreffende wijk wonende eindafnemers bij de mogelijkheid om doeltreffend en regelmatig hun elektriciteitsverbruik te controleren, waarbij dit belang en deze controle, zoals reeds is onderstreept in punt 44 van dit arrest, door de Uniewetgever uitdrukkelijk is erkend dan wel wordt aangemoedigd.
- 127 Hoewel uit het geheel van voorgaande beoordelingsaspecten blijkt te kunnen worden opgemaakt dat de litigieuze handelwijze niet kan worden gerechtvaardigd in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 doordat de door die handelwijze veroorzaakte nadelen onevenredig lijken te zijn aan de beoogde doelstellingen, staat het in een prejudiciële procedure krachtens artikel 267 VWEU aan de verwijzende rechter om de nodige eindbeoordelingen te verrichten.
- 128 Gelet op een en ander dient op de tiende vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat een handelwijze als die in het hoofdgeding slechts objectief kan worden gerechtvaardigd door de wens de veiligheid van het elektriciteitsnet en een correcte registratie van de verbruikte elektriciteit te verzekeren mits die handelwijze niet verder gaat dan passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die legitieme doelstellingen en bovendien de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de aldus beoogde doelstellingen. Dat is niet het geval indien wordt vastgesteld, wat de verwijzende rechter dient na te gaan, dat er andere passende en minder ingrijpende middelen bestaan waarmee die doelstellingen kunnen worden bereikt, dan wel, wanneer dergelijke andere middelen ontbreken, dat die handelwijze onevenredig inbreuk maakt op het legitieme belang van de eindafnemers van elektriciteit die wonen in de betreffende wijk, met voornamelijk bewoners van Roma-afkomst, om toegang te hebben tot de levering van elektriciteit in omstandigheden die niet beledigend of stigmatiserend zijn en hun de mogelijkheid bieden regelmatig hun elektriciteitsverbruik te controleren.

## **Kosten**

- 129 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Het begrip „discriminatie op grond van etnische afstamming”, als bedoeld in 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 en met name de artikelen 1 en 2, lid 1, ervan, moet aldus worden uitgelegd dat dit begrip van toepassing is in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin alle elektriciteitsmeters in een stadswijk met hoofdzakelijk bewoners van Roma-afkomst op een hoogte van zes tot zeven meter op de palen van het bovengrondse elektriciteitsnet worden geplaatst terwijl dergelijke meters in de andere wijken worden aangebracht op een hoogte van minder dan twee meter, ongeacht of die collectieve maatregel personen van een bepaalde etnische afkomst treft dan wel personen zonder die afkomst die evenals eerstbedoelde personen ten gevolge van die maatregel ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld worden.**

- 2) **Richtlijn 2000/43, met name artikel 2, leden 1 en 2, onder a) en b), ervan, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan enkel kan worden besloten dat op de door artikel 3, lid 1, van die richtlijn bestreken gebieden sprake is van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming wanneer de ongunstigere behandeling of bijzondere benadeling waarnaar respectievelijk in die punten a) en b) wordt verwezen, bestaat in een aantasting van rechten of legitieme belangen.**
- 3) **Artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 moet aldus worden uitgelegd dat een maatregel als beschreven in punt 1 van dit dictum directe discriminatie in de zin van die bepaling vormt wanneer blijkt dat die maatregel is ingevoerd en/of wordt gehandhaafd om redenen die verband houden met de etnische afstamming die de meeste bewoners van de betreffende wijk gemeen hebben. Het staat aan de verwijzende rechter te beoordelen of dat het geval is, rekening houdend met alle relevante omstandigheden van de zaak en met de in artikel 8, lid 1, van die richtlijn bedoelde voorschriften inzake de omkering van de bewijslast.**
- 4) **Artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 moet aldus worden uitgelegd dat:**
- **deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke slechts sprake is van indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming wanneer overwegingen in verband met ras of etnische afstamming aan de bijzondere benadeling ten grondslag liggen;**
  - **het begrip „ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze” in de zin van die bepaling moet worden opgevat als een bepaling, maatstaf of handelwijze die schijnbaar op neutrale wijze wordt geformuleerd of toegepast, dat wil zeggen rekening houdend met factoren die verschillen van het beschermde kenmerk en daarmee niet kunnen worden gelijkgesteld;**
  - **het begrip „bijzonder[e] [benadeling]” in de zin van diezelfde bepaling niet verwijst naar ernstige, kennelijke en bijzonder zwaarwegende gevallen van ongelijkheid, maar betekent dat het in het bijzonder personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming zijn die ten gevolge van de betreffende bepaling, maatstaf of handelwijze worden benadeeld;**
  - **een maatregel als beschreven in punt 1 van dit dictum, gesteld dat hij geen directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van die richtlijn oplevert, dan in beginsel een ogenschijnlijk neutrale handelwijze kan vormen die personen met een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt in de zin van punt b), van dat artikel 2, lid 2;**
  - **een dergelijke maatregel slechts objectief kan worden gerechtvaardigd door de wens de veiligheid van het elektriciteitsnet en een correcte registratie van de verbruikte elektriciteit te verzekeren mits die maatregel niet verder gaat dan passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die legitieme doelstellingen en bovendien de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de aldus beoogde doelstellingen. Dat is niet het geval indien wordt vastgesteld, wat de verwijzende rechter dient na te gaan, dat er andere passende en minder ingrijpende middelen bestaan waarmee die doelstellingen kunnen worden bereikt, dan wel, wanneer dergelijke andere middelen ontbreken, dat die maatregel onevenredig inbreuk maakt op het legitieme belang van de eindafnemers van elektriciteit die wonen in de betreffende wijk, met voornamelijk bewoners van Roma-afkomst, om toegang te hebben tot de levering van elektriciteit in omstandigheden die niet beledigend of stigmatiserend zijn en hun de mogelijkheid bieden regelmatig hun elektriciteitsverbruik te controleren.**

