



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

31. januar 2013 *

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 267 TEUF — begrebet »national ret« — Domstolen ikke kompetent«

I sag C-394/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgarien) ved afgørelse af 19. juli 2011, indgået til Domstolen den 25. juli 2011, i sagen:

Valeri Hariev Belov

mod

CHEZ Elektro Balgaria AD,

Lidia Georgieva Dimitrova, Roselina Dimitrova Kostova og Kremena Stoyanova Stoyanova,

CHEZ Razpredelenie Balgaria AD,

Ivan Kovarzhchik, Atanas Antonov Dan darov, Irzhi Postolka og Vladimir Marek,

Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af dommerne L. Bay Larsen, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juli 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Valeri Hariev Belov ved avocat G. Chernicherska

* Processprog: bulgarsk

- CHEZ Elektro Bulgaria AD og CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD ved advokats A. Ganev og V. Bozhilov
 - den bulgarske regering ved T. Ivanov og D. Drambozova, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved J. Enegren og D. Roussanov, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. september 2012, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2 og 3, artikel 3, stk. 1, litra h), og artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180, s. 22), af artikel 3, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT L 176, s. 37), af 29. betragtning til og artikel 1 og artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/32/EF af 5. april 2006 om energieffektivitet i slutanvendelserne og om energitjenester samt om ophævelse af Rådets direktiv 93/76/EØF (EUT L 114, s. 64), af artikel 3, stk. 7, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT L 211, s. 55) samt af artikel 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en retssag, der er anlagt med det formål at fastslå, om en foranstaltning bestående i to kvarterer i byen Montana (Bulgarien), der i overvejende grad er beboet af romaer, at placere apparater til brug for måling af elektricitetsforbruget i syv meters højde på elmaster uden for de boliger, der er tilsluttet forsyningsnettet, udgør forskelsbehandling af disse på grund af etnisk oprindelse, og i bekræftende fald at anordne, at en sådan forskelsbehandling bringes til ophør samt at ophavsmændene hertil eventuelt pålægges at betale bøder.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 2, stk. 2 og 3, i direktiv 2000/43 bestemmer:
 - »2. I henhold til stk. 1
 - a) foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation
 - b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

3. Chikane skal betragtes som forskelsbehandling som defineret i stk. 1, når en uønsket optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima. I den forbindelse kan begrebet chikane defineres i overensstemmelse med medlemsstaternes nationale lovgivning og praksis.«

4 I artikel 3, stk. 1, litra h), i direktiv 2000/43 er følgende fastsat:

»Inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet, finder dette direktiv, for så vidt angår både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, anvendelse på alle personer for så vidt angår:

[...]

h) adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.«

5 Direktivets artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med deres nationale retsorden alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det, når en person, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, for en domstol eller en anden kompetent myndighed fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.«

6 I artikel 13 i direktiv 2000/43 er følgende fastsat:

»1. Medlemsstaterne udpeger et eller flere organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Sådanne organer kan være en del af institutioner, der har til opgave på nationalt plan at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder.

2. Medlemsstaterne sikrer, at disse organer også har kompetence til at

- bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, jf. artikel 7, stk. 2
- indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling
- offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.«

Bulgarsk ret

7 Artikel 4 i Zakon za zatschita ot diskriminatsia (lov om beskyttelse mod forskelsbehandling, herefter »ZZD«):

»(1) Enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af [...] etnisk tilhørsforhold [...] er forbudt.

(2) Direkte forskelsbehandling består i enhver ugunstigere behandling af en person på grund af de i stk. 1 nævnte kendetegn set i forhold til den måde, hvorpå en anden person under tilsvarende eller lignende omstændigheder behandles, blev behandlet eller ville være blevet behandlet.

(3) Indirekte forskelsbehandling består i at anbringe en person på grund af de i stk. 1 nævnte kendetegn i en ugunstigere situation set i forhold til andre personer ved hjælp af en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse, eller praksis, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er begrundet henset til et legitimt mål, og de midler, der anvendes til at nå det, er hensigtsmæssige og nødvendige.«

- 8 I ZZD's artikel 9 er det fastsat, at »når en part inden for rammerne af en procedure til beskyttelse mod forskelsbehandling hævder, at vedkommende har været udsat for forskelsbehandling og fremfører faktiske omstændigheder, der giver anledning til at konkludere, at der foreligger forskelsbehandling, skal den indklagede bevise, at retten til ligebehandling ikke er blevet tilsidesat«.
- 9 ZZD's artikel 37 bestemmer, at »det ikke er tilladt at afvise at levere varer eller tjenesteydelser, at levere varer eller tjenesteydelser af ringere kvalitet eller under ugunstigere betingelser på grund af de i artikel 4, stk. 1, nævnte kendetegn«.
- 10 I § 1 i »tillægsbestemmelserne« til ZZD defineres »ugunstig behandling« som værende »enhver handling, adfærd eller undladelse, der direkte eller indirekte gør indgreb i legitime rettigheder eller interesser«.
- 11 ZZD indeholder desuden en række bestemmelser vedrørende Komisia za zashtita ot diskriminatsia (kommissionen til beskyttelse mod forskelsbehandling, herefter »KZD«) med henblik på bl.a. at fastsætte dette organs sammensætning, opgaver og funktionsmåde.
- 12 I denne forbindelse er følgende fastsat i ZZD's artikel 47:

»[KZD]:

1. fastslår, om der foreligger en tilsidesættelse af denne lov eller af andre love, der regulerer ligebehandling og identificerer ophavsmanden til tilsidesættelsen og den berørte person
2. påbyder forebyggelse og ophør af tilsidesættelsen og retablering af den oprindelige situation
3. pålægger de hjemlede sanktioner og træffer tvangsforanstaltninger af administrativ art
4. udsteder bindende instruktioner vedrørende overholdelsen af denne lov eller af andre love, der regulerer ligebehandling
5. påklager forvaltningsakter, der er truffet i strid med denne lov eller andre love, der regulerer ligebehandling, anlægger retssager og indtræder som berørt i de sager, der anlægges i medfør af denne lov eller andre love, der regulerer ligebehandling
6. udarbejder forslag og anbefalinger til statslige og kommunale organer med henblik på forebyggelse af diskriminerende praksis og annullation af de forvaltningsakter, som de har truffet i strid med denne lov eller andre love, der regulerer ligebehandling
7. fører et offentligt register over sine retskraftige afgørelser og sine bindende instruktioner
8. afgiver udtalelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt udkast til retsakter er forenelige med lovgivningen om forebyggelse af forskelsbehandling, og anbefaler at vedtage, ophæve, ændre og supplere retsakter
9. yder bistand til ofre for forskelsbehandling, når de anlægger retssager
10. foranstalter uafhængige undersøgelser vedrørende forskelsbehandling

11. offentliggør uafhængige rapporter og fremsætter anbefalinger om alle spørgsmål vedrørende forskelsbehandling
 12. udøver de øvrige beføjelser, der er fastsat i det reglement, der regulerer KZD's organisation og virke.«
- 13 ZZD's artikel 48 bestemmer:
- »(1) [KZD] behandler og afgør de sager, der indbringes for den, i den sammensætning, der fastsættes af dens formand.
- (2) [KZD]'s formand fastsætter de permanente afdelinger, der er specialiseret i sager om forskelsbehandling:
1. på grund af etnisk oprindelse og race
 2. på grund af køn
 3. på grund af de øvrige i artikel 4, stk. 1, nævnte kendetegn.
- [...]«
- 14 ZZD's artikel 50 har følgende ordlyd:
- »Proceduren ved [KZD] indledes ved:
1. sager indbragt af de berørte personer
 2. på initiativ af [KZD]
 3. ved klager hidrørende fra fysiske og juridiske personer eller statslige og kommunale organer.«
- 15 ZZD's artikel 54 bestemmer:
- »Så snart proceduren er indledt, tildeler [KZD]'s formand sagen til en afdeling, der udpeger en referent blandt sine medlemmer.«
- 16 I ZZD's artikel 55 er følgende fastsat:
- »(1) Referenten indleder en undersøgelsesprocedure, hvorunder han indsamler de skriftlige beviser, der er nødvendige med henblik på en fuldstændig afklaring af sagens omstændigheder, idet han inddrager de relevante tjenestegrene og eksterne sagkyndige.
- (2) Alle personer, statslige organer og decentrale myndigheder skal samarbejde med [KZD] under undersøgelsen, og de er forpligtet til at afgive de oplysninger og udlevere den dokumentation, der anmodes om, samt til at bibringe sagen den nødvendige afklaring.
- [...]«
- 17 ZZD's artikel 65 bestemmer:
- »Når den træffer afgørelse:
1. fastslår afdelingen den tilsidesættelse, der har fundet sted

2. udpeger afdelingen ophavsmanden til tilsidesættelsen og den berørte person
3. fastsætter afdelingen arten og omfanget af sanktionen
4. anordner afdelingen administrative tvangsforanstaltninger
5. fastslår afdelingen, at loven ikke er blevet overtrådt og forkaster klagen.«

18 ZZD's artikel 68, nr. 1), har følgende ordlyd:

»[KZD]'s afgørelser kan indbringes for domstolene i overensstemmelse med forvaltningsprocesloven, inden 14 dage efter afgørelsen blev meddelt sagens parter.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 I 1998 og 1999 placerede flere statslige eldistributionsselskaber i en række bulgarske bydele, der har det til fælles, at de er kendt for i overvejende grad at være beboet af romaer, apparater til brug for måling af elektricitetsforbruget i syv meters højde på elmast uden for de boliger, der er tilsluttet forsyningsnettet.
- 20 En sådan foranstaltning er bl.a. vedtaget med hensyn til bydelene »Ogosta« og »Kosharnik« i byen Montana (Bulgarien), og det er ubestridt, at disse bydele den dag i dag i overvejende grad er beboet af romaer (herefter den »i hovedsagen omhandlede foranstaltning«).
- 21 Forsyningen med elektricitet og distributionen heraf i disse to bydele er i mellemtiden som følge af en privatisering af energisektoren blevet overtaget af bl.a. CHEZ Elektro Bulgaria AD (herefter »CEB«), der er et elforsyningsselskab, og CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (herefter »CRB«), der er det selskab, der er indehaver af eldistributionsnettet.
- 22 Det bestemmes i artikel 27, stk. 1, i CRB's almindelige betingelser for kontrakter om benyttelse af eldistributionsnettet (herefter »de almindelige kontraktbetingelser«), at »måleinstrumenterne, herunder installationerne til styring af tarifferne, stilles til rådighed på en sådan måde, at forbrugeren kan aflæse sit forbrug«. Det fremgår imidlertid af samme bestemmelses stk. 2, at »såfremt måleinstrumenterne opsættes på vanskeligt tilgængelige områder for at sikre borgernes liv og sundhed, kvaliteten af elektriciteten, den fortsatte forsyning samt elforsyningens driftssikkerhed, skal elforsyningsselskabet for egen regning skabe mulighed for en visuel kontrol tre dage efter, at forbrugeren skriftligt har anmodet herom«.
- 23 Valeri Belov, der betegner sig selv som roma, bor i bydelen »Ogosta«. Da han er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning udgør en forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, der er forbudt i medfør af ZZD's artikel 37, såvel i forhold til ham selv som i forhold til andre romaer, der er tilsluttet elforsyningen i den pågældende bydel og i bydelen »Kosharnik«, indgav han en anmodning til KZD bilagt en protestskrivelse underskrevet af en stor del af de øvrige beboere i de nævnte bydele med henblik på at få KZD til at anordne, at CEB bringer denne foranstaltning til ophør og iværksætter de sanktioner, der er foreskrevet i ZZD.
- 24 KZD er af den opfattelse, at den sag, som Valeri Belov således har indledt, må anses for på samme tid at være et søgsmål og en klage som omhandlet i henholdsvis nr. 1) og 3), i ZZD's artikel 50. I sin egenskab af beboer i bydelen »Ogosta«, der er berørt af den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, handler den pågældende på egne vegne og i sin egenskab af sagsøger under proceduren, og for så vidt som han optræder på vegne af andre beboere i samme bydel og i bydelen »Kosharnik«, er han klager.

- 25 KZD har ligeledes inddraget CRB i proceduren i dennes ejerskab af ejer af de elektriske malere, og Darzhavna Komisia po energiyu i vodno regulirane (kommissionen til regulering af vand og energi) i dennes ejerskab af myndighed, der har godkendt CRB's almindelige betingelser. Det samme gælder for forskellige fysiske personer, der i deres ejerskab af legale repræsentanter for CEB og CRB kunne blive pålagt bøder, såfremt det lægges til grund, at der er tale om forskelsbehandling.
- 26 CRB har for KZD først gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning ikke kan anses for en forskelsbehandling, bl.a. fordi den uden forskel finder anvendelse på alle indbyggerne i de berørte bydele, og at ingen lov foreskriver en ret eller en legitim interesse for brugeren i at kunne gøre sig bekendt med målerens udvisende.
- 27 Dernæst har CRB anført, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har fremført faktiske omstændigheder, der giver anledning til at konkludere, at der foreligger en sådan forskelsbehandling, hvilket er et krav efter ZZD's artikel 9.
- 28 Endelig er CRB af den opfattelse, at indførelsen af den i hovedsagen omhandlede foranstaltning intet har at gøre med forbrugerne i de to omhandlede bydeles etniske tilhørsforhold. Den er desuden begrundet i hensynet til at undgå beskadigelse af infrastrukturen og uretmæssig tilvendelse af elektricitet, hvilket kan bringe bl.a. borgernes liv og sundhed, sikkerheden, renheden og den fortsatte elforsyning i fare og derved påføre de øvrige forbrugere øgede omkostninger.
- 29 For så vidt angår artikel 27, stk. 2, i CRB's almindelige betingelser har KZD anført, at såfremt forbrugeren anmoder om en visuel kontrol med målerens udvisende, er CBS forpligtet til, således som det er fastsat i bestemmelsen, inden tre dage at stille et specialkøretøj til rådighed, der gør det muligt at få adgang til målerne. I et sådant tilfælde kan forbrugeren dog ikke selv foretage en aflæsning, da resultatet skal meddeles ham af de personer, der har autorisation til at benytte køretøjet. Denne foranstaltning har i øvrigt aldrig været anvendt i et konkret tilfælde.
- 30 Den i artikel 17, nr. 6), i samme betingelser fastsatte mulighed for at installere en kontrolmåler på forbrugers bopæl indebærer, at der skal betales et gebyr, og selv i et sådant tilfælde forbliver hovedmåleren placeret uden for boligen i en højde af syv meter.
- 31 KZD er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning udgør en indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk tilhørsforhold som omhandlet i ZZD's artikel 4, stk. 3, og artikel 37.
- 32 KZD har påpeget, at ZZD's bestemmelser bl.a. er blevet vedtaget med henblik på at gennemføre direktiv 2000/43, hvorfor den er af den opfattelse, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse i sagen.
- 33 KZD har i denne forbindelse anført, at ZZD's artikel 4, stk. 2 og 3, sammenholdt med § 1, nr. 7), i tillægsbestemmelserne til ZZD, som fortolket af Varhoven administrativen sad (den øverste forvaltningsdomstol), medfører, at det er en betingelse for, at der foreligger forskelsbehandling, at der er tale om en krænkelse af lovhjemlede rettigheder eller interesser. Dette er imidlertid ikke tilfældet med hensyn til retten til at få adgang til sin elmåler for at kontrollere dens udvisende. KZD er i tvivl om, hvorvidt denne fortolkning er forenelig med bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43.
- 34 KZD har desuden anført, at selv om artikel 8, stk. 1, i direktiv 2000/43 er blevet gennemført næsten ordret i ZZD's artikel 9, afviger den bulgarske version af artikel 8, stk. 1, fra andre sprogversioner af denne bestemmelse. I den bulgarske version af den pågældende bestemmelse er det nemlig fastsat, at offeret skal føre bevis for de faktiske omstændigheder, der gør det muligt at »konkludere«, at der foreligger forskelsbehandling, hvorimod de andre sprogversioner af bestemmelsen refererer til faktiske omstændigheder, der giver anledning til at »formode«, at der foreligger en sådan. Varhoven

administrativen sad anvender i øvrigt ZZD's artikel 9 som en helt igennem generel klassisk bevisregel, idet retten bl.a. finder, at der – henset til den omstændighed, at bydelene »Ogosta« og »Kosharnik« ikke kun er beboet af romaer, og den omstændighed, at begrundelsen for den i hovedsagen omhandlede foranstaltning ikke er støttet på de berørte personers etniske tilhørsforhold – ikke er ført bevis for, at der var tale om forskelsbehandling.

35 Varhoven administrativen sad har endelig fastslået, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede under alle omstændigheder er nødvendige og begrundet, henset til de legitime formål, der forfølges hermed. KZD er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne analyse er velbegrundet.

36 Under disse omstændigheder har KZD udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det tilfælde, der skal undersøges i nærværende sag, omfattet af direktiv [2000/43/EF] (konkret artikel 3, stk. 1, litra h)?

2) Hvad skal der forstås ved »behandles ringere« i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 og ved »stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt« i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43?

a) Er det for at kunne kvalificere en ringere behandling som direkte forskelsbehandling ubetinget nødvendigt, at behandlingen er ringere, og at den direkte eller indirekte krænker rettigheder eller interesser, der udtrykkeligt er hjemlet ved lov, eller må der herved forstås enhver form for adfærd (relation) i ordets videste forstand, som i forhold til den adfærd, der udvises i en lignende situation, er mindre gunstig?

b) Er det for at kunne kvalificere en behandling, der sætter andre i en særligt ugunstig situation, som indirekte forskelsbehandling, også nødvendigt, at adfærden direkte eller indirekte krænker rettigheder eller interesser, der er udtrykkeligt hjemlet ved lov, eller skal der herved forstås enhver form for adfærd, der i videste forstand hensætter andre i en ringe/ufordelagtig situation?

3) Afhængig af besvarelsen af andet spørgsmål: Såfremt det for at kunne kvalificere en behandling som direkte eller indirekte forskelsbehandling som forudsat i artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43 er nødvendigt, at den ringere behandling eller hensættelse i en særligt ugunstig situation direkte eller indirekte krænker lovhjemlede rettigheder eller interesser

a) giver artikel 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, direktiv [2006/32] (29. betragtning, artikel 1 og artikel 13, stk. 1), direktiv [2000/54] (artikel 3, stk. 5) og direktiv [2009/72] (artikel 3, stk. 7) slutforbrugeren af elektricitet en ret til eller interesse i regelmæssigt at kunne kontrollere elmålerens stand, som kan gøres gældende ved de nationale retter i et søgsmål som det foreliggende i hovedsagen

og

b) er det foreneligt med disse bestemmelser, at et distributionsselskab i henhold til nationale retsforskrifter og/eller en efter forvaltningspraksis meddelt tilladelse fra den statslige reguleringsmyndighed anbringer elmålerne på vanskeligt tilgængelige eller utilgængelige steder, hvilket gør det umuligt for forbrugeren personligt og regelmæssigt at kontrollere og følge elmålerens stand?

4) Afhængig af besvarelsen af andet spørgsmål: Såfremt det for kvalifikationen af en behandling som direkte eller indirekte forskelsbehandling ikke er ubetinget nødvendigt, at en behandling direkte eller indirekte krænker en lovhjemlet ret eller interesse

- a) er sådanne nationale retsforskrifter eller nationale retsafgørelser, som omhandles i hovedsagen, tilladte i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43, såfremt de kræver, at den ringere behandling og hensættelse i en ugunstigere situation kun kan kvalificeres som forskelsbehandling, såfremt lovhjemlede rettigheder og interesser herved krænkes
 - b) hvis de ikke er tilladt, er den nationale ret da forpligtet til ikke at anvende dem og i stedet gøre brug af direktivets begrebsbestemmelser?
- 5) Hvorledes skal artikel 8, stk. 1, i direktiv 2000/43 fortolkes?
- a) Kræves det, at den krænkede beviser faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det entydigt, ubestrideligt og sikkert kan slutes eller konkluderes, at der foreligger en direkte eller indirekte forskelsbehandling, eller er det tilstrækkeligt, at de faktiske omstændigheder kun skaber en antagelse af/formodning herfor?
 - b) Medfører den omstændighed, at det kun er i de to bydele, der betegnes som romakvarterer, at elmålerne er anbragt på gaden på elmasterne i en højde, hvor de ikke er tilgængelige for forbrugeren, og denne ikke kan kontrollere deres stand visuelt, bortset fra bekendte undtagelser inden for disse to bydeles grænser, og elmålerne i alle øvrige bydele er anbragt i en anden højde, der er tilgængelig for visuel kontrol (indtil 1,70 m), oftest inden i forbrugers bolig eller på bygningens facade eller indhegning, at bevisbyrden flyttes over på sagsøgte?
 - c) Udelukker den omstændighed, at der i de to bydele, der betegnes som romakvarterer, ikke kun bor romaer, men også personer af anden etnisk oprindelse, og/eller hvilken andel af befolkningen i de to bydele der tilsvarende faktisk selv betegner sig som romaer, og/eller begrundelsen for, at distributionsselskabet i disse to bydele har anbragt elmålerne i denne højde på 7 m, må betegnes som almindelig kendt, at bevisbyrden flyttes over på sagsøgte?
- 6) Afhængig af besvarelsen af spørgsmål 5
- a) Såfremt artikel 8, stk. 1, i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at der må kræves en antagelse af/formodning for en forskelsbehandling, og såfremt de førnævnte omstændigheder fører til, at bevisbyrden flyttes over på sagsøgte, hvilken form for forskelsbehandling lader disse omstændigheder formode (direkte, indirekte og/eller chikane)?
 - b) Tillader direktiv 2000/43, at en direkte forskelsbehandling og/eller chikane begrundes med, at der herved forfølges et lovbestemt mål med nødvendige og egnede midler?
 - c) Henset til de af distributionsselskabet anførte lovbestemte mål, som det forfølger, er den foranstaltning, som er anvendt i de to bydele, begrundet i en situation, hvor
 - foranstaltningen anvendes på grund af ubetalte regninger, der har hobet sig op i de to bydele, hyppige krænkelse fra forbrugers side, som hindrer eller udgør en fare for de elektriske anlægs vedvarende og ufarlige funktion, foranstaltningen anvendes kollektivt uafhængigt af, om den konkrete forbruger har betalt sine regninger for distribution og levering af el, og uafhængigt af, om det er godtgjort, at den konkrete forbruger har foretaget en eller anden krænkelse (manipulation af elmålerens tællere, ulovlig tilslutning og/eller ulovlig tapning og/eller forbrug af el uden måling eller betaling eller et hvilket som helst andet indgreb i nettet, som hindrer eller udgør en fare for de elektriske anlægs vedvarende og ufarlige funktion)

- der for tilsvarende krænkelse er fastsat såvel civilretlige, forvaltningsretlige og strafferetlige ansvarsregler i retsforskrifter og i de almindelige betingelser i distributionsaftalen
- betingelsen i artikel 27, stk. 2, i de almindelige betingelser til distributionsaftalen – hvorefter distributionsselskabet på forbrugerens udtrykkelige skriftlige anmodning garanterer denne en visuel kontrol af tællerne på elmåleren – reelt ikke sætter forbrugeren i stand til personligt og regelmæssigt at kontrollere sin målers stand
- det er muligt på forbrugerens udtrykkelige og skriftlige anmodning at installere en kontrolelmåler i forbrugerens bolig, for hvilken der skal erlægges et gebyr
- foranstaltningen er et karakteristisk og synligt kendetegn for forbrugerens uuhæderlighed i den ene eller anden form, som opstilles på grundlag af årsager, som distributionsselskabet anfører, er almindeligt kendte
- der findes andre tekniske metoder og midler til beskyttelse mod manipulation af elmåleren
- distributionsselskabets advokat anfører, at en lignende foranstaltning i et romakvarter i en anden by reelt ikke har kunnet forhindre manipulation af elmålerne
- det ikke antages, at en transformatorstation, der er opstillet i disse bydele, skal sikres ved lignende foranstaltninger som elmålerne?«

Om Domstolens kompetence

- 37 I forelæggelsesafgørelsen har KZD redegjort for grundene til, at den anser sig for at være en »ret« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267 TEUF. Den bulgarske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at KZD har en sådan karakter, og at Domstolen derfor har kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål, som den er blevet forelagt af dette organ. Derimod er CEB og CRB i tvivl om, hvorvidt det er tilfældet, og har for det første gjort gældende, at KZD ikke virker som en obligatorisk retsinstans, og for det andet at dette organ ikke frembyder tilstrækkelige garantier for dets uafhængighed, og for det tredje at der ikke er tale om en procedure, som er bestemt til at resultere i en afgørelse, der har judiciel karakter.
- 38 Herved bemærkes indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen for at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en ret i artikel 267 TEUF's forstand – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – tager en hel række forhold i betragtning, nemlig om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt (jf. bl.a. dom af 14.6.2011, sag C-196/09, Miles m.fl., Sml. I, s. 5105, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 De nationale retter kan endvidere kun forelægge spørgsmål for Domstolen, hvis der verserer en tvist for dem, og de skal træffe afgørelse i en sag, som er bestemt til at resultere i en afgørelse, der har judiciel karakter (jf. bl.a. dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., Sml. I, s. 4609, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 40 Afgørelsen af, om et organ har ret til at forelægge spørgsmål for Domstolen, træffes således på grundlag af såvel strukturelle som funktionelle kriterier. I denne forbindelse bemærkes, at et nationalt organ kan være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, når det udøver judicielle funktioner, hvorimod dette ikke er tilfældet, når det udøver andre funktioner, bl.a. af administrativ karakter (jf. bl.a. kendelse af 26.11.1999, sag C-192/98, ANAS, Sml. I, s. 8583, præmis 22).
- 41 Heraf følger, at det for at afgøre, om et nationalt organ, som ifølge lovgivningen er tillagt forskellige funktioner, må kvalificeres som en »ret« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267 TEUF, er nødvendigt at undersøge den særlige karakter af de funktioner, det udøver, i den specielle lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori det forelægger spørgsmål for Domstolen (jf. ANAS-kendelsen, præmis 23).
- 42 Hvad angår den foreliggende sag skal det derfor anføres, at selv om KZD udøver forskellige funktioner, der ikke er af judicial karakter, bl.a. som organ, der har til opgave at fremme ligebehandling som omhandlet i artikel 13 i direktiv 2000/43, er det i dette tilfælde, henset til de funktioner, som KZD udøver inden for rammerne af den procedure, der har givet anledning til anmodningen om præjudicial afgørelse, at det skal efterprøves, om dette organ kan anses for en »ret« i artikel 267 TEUF's forstand.
- 43 Herved bemærkes, at det fremgår af ZZD's artikel 50, at de procedurer, der pågår for den afdeling af KZD, der har indgivet den foreliggende anmodning om præjudicial afgørelse, kan udspringe enten af en begæring fremsat af en person, der mener sig udsat for forskelsbehandling i medfør af bestemmelsens nr. 1), eller af en klage hidrørende fra fysiske eller juridiske personer samt statslige eller kommunale organer, således som det er fastsat i artikel 50, nr. 3), eller endelig af et initiativ fra KZD selv, jf. bestemmelsens nr. 2).
- 44 I den foreliggende sag fremgår det af KZD's betragtninger som anført ovenfor i denne doms præmis 24, at det pågældende organ har modtaget en henvendelse fra Valeri Belov dels på grundlag af ZZD's artikel 50, nr. 3), i dennes egenskab af person, der er direkte berørt af den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, dels på grundlag af ZZD's artikel 50, stk. 3, for så vidt som han hævder, at han ligeledes optræder på vegne af andre beboere i de to bydele, der er berørt af denne foranstaltning.
- 45 Det er bl.a. under hensyntagen til de funktioner, som KZD skal udøve på grundlag af en sådan henvendelse, at det i det foreliggende tilfælde skal vurderes, om det pågældende organ skal kvalificeres som en »ret« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267 TEUF.
- 46 I denne forbindelse må det konstateres, at flere af de omstændigheder, som CEB og CRB har henvist til, er af en sådan karakter, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt den procedure, der i hovedsagen er indledt på grundlag af ZZD's artikel 50, nr. 1) og 3), er bestemt til at resultere i en afgørelse, der har judicial karakter, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 39.
- 47 Det fremgår for det første af ZZD's artikel 50, nr. 2), at en procedure som den, der har givet anledning til den foreliggende anmodning om præjudicial afgørelse, i relation til de samme faktiske omstændigheder ligeså godt kunne have været iværksat af KZD på eget initiativ. Det fremgår imidlertid af de for Domstolen foreliggende oplysninger, at KZD – uanset hvordan der indledes en procedure for dette organ med hjemmel i artikel 50, dvs. efter begæring, efter klage eller af egen drift – skal gennemføre en procedure, der i det væsentlige er identisk, inden for rammerne af hvilken organet bl.a. råder over vidtgående undersøgelsesbeføjelser med henblik på at indsamle de beviser, der er nødvendige for at kunne belyse sagens omstændigheder. De resultater, som de procedurer, der således er indledt efter begæring, efter klage eller af egen drift, skal munde ud i, er desuden sammenlignelige, nemlig et påbud om at bringe den konstaterede forskelsbehandling til ophør og om, at ophavsmændene hertil eventuelt pålægges at betale bøder.

- 48 For det andet er det ubestridt, at KZD – således som den i øvrigt har gjort i forbindelse med denne sag – af egen drift kan adcitere andre personer end dem, der udtrykkeligt er angivet af den part, der indleder en procedure for organet ved en begæring eller en klage, bl.a. når KZD finder, at nævnte parter kan komme til at bære ansvaret for den forskelsbehandling, som begærerer/klageren har hævdet foreligger, og/eller blive pålagt en bøde i den anledning.
- 49 Det er for det tredje ifølge de for Domstolen foreliggende oplysninger ligeledes ubestridt, at når der anlægges en sag til prøvelse af en afgørelse, som KZD har truffet, efter at den har modtaget en henvendelse med hjemmel i ZZD's artikel 50, har det pågældende organ egenskab af sagsøgt for den forvaltningsret, der skal træffe afgørelse i den pågældende sag. I tilfælde af at KZD's afgørelse annulleres af den forvaltningsret, som sagen er indbragt for, kan organet appellere denne afgørelse om annulation til Varhoven administrativen sad.
- 50 For det fjerde synes det ligeledes at følge af forvaltningsprocesloven – således som det blev hævdet under retsmødet af CEB og CRB og bekræftet af Valeri Belov – at det i tilfælde af, at der således indgives et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, som KZD har truffet inden for rammerne af en procedure som den i hovedsagen omhandlede, er muligt for dette organ at udsætte denne afgørelse, forudsat at den part, som afgørelsen er til fordel for, samtykker heri.
- 51 Disse omstændigheder set under ét tilsiger, at den afgørelse, som KZD skal træffe efter afslutningen af en procedure, der følger efter en indbringelse for dette organ i henhold til ZZD's artikel 50, og navnlig denne bestemmelses nr. 1) og 3), i det væsentlige kan sammenlignes med en administrativ afgørelse og ikke en afgørelse, der har judiciel karakter som omhandlet i Domstolens praksis vedrørende begrebet »ret« i artikel 267 TEUF.
- 52 Det skal i denne henseende desuden præciseres, at eftersom en sådan afgørelse truffet af KZD, således som det er blevet anført, kan indbringes for en forvaltningsret, hvis afgørelse efterfølgende kan appelleres til Varhoven administrativen sad, gør denne adgang til domstolsprøvelse det muligt at sikre effektiviteten af ordningen med præjudiciel forelæggelse, således som den er fastsat i artikel 267 TEUF, og den ensartede fortolkning af EU-retten og i denne sag navnlig af direktiv 2000/43, som nævnte traktatbestemmelse har til formål at sikre. Som det fremgår af artikel 267 TEUF, har sådanne nationale retter nemlig mulighed for eller skal i givet fald anmode om en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, når en afgørelse om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse.
- 53 Det skal ligeledes påpeges, at der for Domstolen er blevet henvist til afgørelser truffet af Varhoven kasationen sad (højeste kassationsdomstol) den 22. januar 2009 og af Varhoven administrativen sad den 27. oktober 2010, hvoraf det fremgår, at ZZD har iværksat to alternative og selvstændige procedurer, der gør det muligt for en person, der i lighed med Valeri Belov føler sig udsat for forskelsbehandling, at nedlægge påstand om, at denne ophører. Bortset fra muligheden for at iværksætte en procedure af administrativ karakter som den i hovedsagen omhandlede for KZD med hjemmel i ZZD's artikel 50 har den berørte nemlig ligeledes mulighed for at anlægge sag ved rayonen sad (distriktsdomstol), der træffer afgørelse i civile sager, med henblik på at opnå et sådant ophør eller tilkendelse af en eventuel erstatning.
- 54 Da konstateringen i denne doms præmis 51 er tilstrækkelig til at konkludere, at KZD, når den skal udøve en funktion som den, der påhviler den i hovedsagen, ikke har karakter af en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, er det ufornuddent at vurdere, om de øvrige kriterier, der gør det muligt at bedømme, om et forelæggende organ har en sådan karakter, opfyldes af KZD, eller derfor at tage stilling til de øvrige indvendinger, som CEB og CRB er fremkommet med i denne henseende (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-517/09, RTL Belgium, Sml. I, s. 14093, præmis 48).
- 55 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om de præjudicielle spørgsmål, som KZD har forelagt.

Sagens omkostninger

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

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

Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare de spørgsmål, som Komisia za zashtita ot diskriminatsia har forelagt i sin forelæggelsesafgørelse af 19. juli 2011.

Underskrifter