



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juli 2015\*

»Direktiv 2000/43/EF — princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse — bydele, der i overvejende grad bebos af romaer — elmålere, som er anbragt i en højde af seks til syv meter på elmaster, der udgør en del af elektricitetsnettet af luftledninger — begreberne »direkte forskelsbehandling« og »indirekte forskelsbehandling« — bevisbyrde — eventuel begrundelse — forebyggelse af manipulation af elmålere og ulovlige tilslutninger — proportionalitet — foranstaltningens generelle karakter — foranstaltningens stødende og stigmatiserende virkning — direktiv 2006/32/EF og 2009/72/EF — slutbrugerens manglende mulighed for at kontrollere sit elektricitetsforbrug«

I sag C-83/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 5. februar 2014, indgået til Domstolen den 17. februar 2014, i sagen:

**CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD**

mod

**Komisia za zashtita ot diskriminatsia,**

procesdeltagere:

**Anelia Nikolova,**

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

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af vicepræsidenten, K. Lenaerts, som fungerende præsident, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, S. Rodin og K. Jürimäe samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, D. Šváby, A. Prechal (refererende dommer), F. Biltgen og C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. januar 2015,

\* Processprog: bulgarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD ved advokater A. Ganev, V. Bozhilov og A. Dzhangov
- Komisia za zashtita ot diskriminatsia ved A. Strashimirova, som befuldmægtiget
- Anelia Nikolova ved advokat S. Cox samt ved advokater M. Ferschtman og Y. Grozev
- den bulgarske regering ved E. Petranova og D. Drambozova, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved D. Martin og D. Roussanov, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. marts 2015, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1 og artikel 2, stk. 1 og stk. 2, litra a) og b), 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) og artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag, hvorved CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (herefter »CHEZ RB«) har nedlagt påstand om annullation af en afgørelse truffet af Komisia za zashtita ot diskriminatsia (kommissionen til beskyttelse mod forskelsbehandling, herefter »KZD«), hvorved sidstnævnte pålagde CHEZ RB at bringe den forskelsbehandling til ophør, som Anelia Nikolova var blevet udsat for, samt at afholde sig fra denne form for diskriminerende adfærd fremover.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

Direktiv 2000/43

- 3 Følgende fremgår af 2., 3., 9., 12., 13., 15., 16. og 28. betragtning til direktiv 2000/43:
  - »(2) I henhold til EU-traktatens artikel 6 bygger Unionen på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles, og den skal respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.
  - (3) Alle menneskers ret til lighed for loven og beskyttelse mod forskelsbehandling er en universel ret, der anerkendes i verdenserklæringen om menneskerettigheder, De Forenede Nationers konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og De Forenede Nationers konventioner om

borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som alle medlemsstaterne har tiltrådt.

[...]

- (9) Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan undergrave opfyldelsen af EF-traktatens mål, særlig opnåelse af et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed og solidaritet. Forskelsbehandling kan også undergrave indsatsen for at opfylde målsætningen om udvikling af Den Europæiske Union som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

[...]

- (12) For at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse, bør foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse række videre end adgang til lønnet eller selvstændig beskæftigelse og dække områder som uddannelse, social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.
- (13) Med henblik herpå bør enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er dækket af dette direktiv, forbydes overalt i Fællesskabet. [...]

[...]

- (15) Det er de nationale juridiske eller andre kompetente organer, der skal vurdere de faktiske forhold, på grundlag af hvilke det kan udledes, at der har været direkte eller indirekte forskelsbehandling, i overensstemmelse med bestemmelserne i national ret eller praksis. Sådanne bestemmelser vil i første omgang skulle sikre, at indirekte forskelsbehandling kan fastslås, bl.a. på grundlag af statistisk materiale eller på enhver anden måde.
- (16) Det er vigtigt at beskytte fysiske personer mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Medlemsstaterne bør også, hvor det er hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med deres nationale traditioner og praksis, drage omsorg for beskyttelse af juridiske personer, når de forskelsbehandles på grund af deres medlemmers race eller etniske oprindelse.

[...]

- (28) [...] direktivets mål, nemlig at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i alle medlemsstaterne, [kan] ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne [...]«

4 I henhold til artikel 1 i direktiv 2000/43 er »[f]ormålet med dette direktiv [...] at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne«.

5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Begrebet forskelsbehandling« bestemmer:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

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.  
[...]

[...]«

- 6 Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1, litra h):

»Inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet, finder dette direktiv [...] anvendelse på alle personer for så vidt angår

[...]

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

- 7 Artikel 6 i direktiv 2000/43 med overskriften »Mindstekrav« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan vedtage eller opretholde bestemmelser, som er gunstigere for beskyttelsen af princippet om ligebehandling end bestemmelserne i dette direktiv.«

- 8 Direktivets artikel 8 med overskriften »Bevisbyrde« bestemmer i stk. 1:

»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.«

Direktiv 2006/32/EF

- 9 Følgende fremgik af 29. betragtning til 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):

»For at slutbrugerne skal kunne træffe mere velfunderede beslutninger med hensyn til deres individuelle energiforbrug, bør de have en rimelig mængde information herom tillige med andre relevante oplysninger [...] Forbrugerne bør desuden aktivt tilskyndes til med jævne mellemrum at kontrollere deres egne måler aflæsninger.«

10 Artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2006/32 bestemte:

»Medlemsstaterne sørger for, at slutkunder i forbindelse med forbrug af elektricitet [...], så vidt det er teknisk muligt, økonomisk fornuftigt og står i et rimeligt forhold til den potentielle energibesparelse, udstyres med individuelle målere til en konkurrencedygtig pris, som nøjagtigt afspejler slutkunders faktiske energiforbrug og angiver det faktiske forbrugstidspunkt.«

Direktiv 2009/72/EF

11 Artikel 3 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) bestemmer følgende i stk. 3 og 7:

»3. Medlemsstaterne sikrer, at alle privatkunder [...] omfattes af en forsyningspligt, dvs. har ret til at få leveret elektricitet af en bestemt kvalitet til rimelige, let og klart sammenlignelige, gennemsigtige og ikke-diskriminerende priser på deres område [...]

[...]

7. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder [...] Med hensyn til i det mindste privatkunder omfatter disse foranstaltninger de tiltag, der omhandles i bilag I.«

12 Følgende fremgår af punkt 1, litra h) og i), i bilag I til direktiv 2009/72

»1. [...] de foranstaltninger, der henvises til i artikel 3, [skal] sikre, at kunder:

[...]

h) har adgang til deres forbrugsdata [...]

i) informeres fyldestgørende om det faktiske elektricitetsforbrug og prisen for det tilstrækkelig hyppigt til, at de kan regulere deres eget elektricitetsforbrug. [...]«

*Bulgarsk ret*

Lov om beskyttelse mod forskelsbehandling

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

»(1) Enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af [...] race, nationalitet, etnisk tilhørsforhold, [...] [og] personlige forhold [...] er forbudt.

(2) Direkte forskelsbehandling består i enhver mindre fordelagtig 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 mindre fordelagtig 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 objektivt begrundet, henset til et legitimt mål, og de midler, der anvendes til at nå det, er hensigtsmæssige og nødvendige.«

14 Følgende er fastsat i § 1, nr. 7-9, i tillægsbestemmelserne til ZZD:

»I denne lov forstås ved:

Nr. 7. »ufordelagtig behandling«: enhver handling, adfærd eller undladelse, der direkte eller indirekte gør indgreb i legitime rettigheder eller interesser

Nr. 8. »på grund af de i artikel 4, stk. 1, nævnte kendetegn«: på grund af den faktiske nuværende, tidligere eller formodede tilstedeværelse af et eller flere af disse kendetegn hos den forskelsbehandlede person eller hos en person, hvortil denne er knyttet, eller for hvis vedkommende der må antages at foreligge en sådan tilknytning, såfremt denne tilknytning er årsag til forskelsbehandlingen

Nr. 9. »tilknyttede personer«: [...] personer, der af andre grunde kan anses for at være direkte eller indirekte afhængige af offeret, såfremt denne tilknytning er årsag til forskelsbehandlingen [...]«

15 ZZD's artikel 40, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. [KZD] er et uafhængigt, specialiseret statsligt organ til forebyggelse af forskelsbehandling, beskyttelse mod forskelsbehandling og sikring af ligestilling.

2. KZD kontrollerer, at denne lov anvendes og overholdes [...]«

#### Energiloven

16 Artikel 10 i Zakon za energetikata (energiloven, herefter »ZE«) bestemmer, at »reguleringen af virksomhed på energiområdet [...] varetages af Darzhavna Komisia za energiyno i vodno regulirane [(den nationale kommission for vand- og energimarkedet)] [...], der er et uafhængigt, specialiseret statsligt organ«.

17 ZE's artikel 104a, stk. 4, bestemmer:

»De offentliggjorte almindelige vilkår finder anvendelse på slutkunden, uanset om der er opnået udtrykkeligt skriftligt samtykke hertil.«

18 ZE's artikel 120, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

»1. Der foretages måling af den elektricitet, der leveres til slutkunden, ved hjælp af måleinstrumenter, som tilhører operatøren af nettet til transport eller distribution af elektricitet [...]

[...]

3. Operatøren af nettet til transport eller distribution af elektricitet fastsætter typen, antallet og placeringen af måleinstrumenter og -materiale [...]«



### *CHEZ RB's almindelige vilkår*

19 CHEZ RB's almindelige vilkår som godkendt af Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane bestemmer følgende i artikel 27:

»1. Måleinstrumenterne [...] anbringes på en sådan måde, at kunden kan foretage en visuel kontrol af instrumenternes angivelser.

2. Såfremt måleinstrumenterne med henblik på at bevare beboernes liv og sundhed, kvaliteten af elektriciteten, den fortsatte forsyning af elektriciteten og sikkerheden og pålideligheden af systemet til levering af elektricitet, er blevet anbragt på steder, der er vanskeligt tilgængelige, er elektricitetsudbyderen forpligtet til for egen regning at sikre muligheden for visuel kontrol inden for tre dage, efter kunden skriftligt har anmodet herom.«

20 Hvad angår nævnte mulighed for visuel kontrol bestemmer CHEZ RB's almindelige vilkår, at selskabet sender et køretøj med løfteplatform, hvorved CHEZ RB's medarbejdere kan foretage en aflæsning af de højtplacerede elmålere og meddele kunden denne. Det er derudover muligt for kunden mod vederlag at lade installere en anden måler, en såkaldt »kontrolmåler«, i sin bolig.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

21 Anelia Nikolova driver en fødevarebutik som enkeltmandsvirksomhed i bydelen »Gizdova mahala« i Dupnitsa (Bulgarien), som er en bydel, der i overvejende grad bebos af personer af romaoprindelse.

22 I 1999 og 2000 installerede CHEZ RB elmålerne for alle forbrugere i denne bydel i en højde af seks til syv meter på betonmaster, som udgør en del af elektricitetsnettet af luftledninger, mens de målere, som CHEZ RB har installeret i andre bydele, er anbragt i en højde af 1,70 meter, fortrinsvis i forbrugernes ejendomme eller på facaden eller ydermurene (herefter »den omtvistede praksis«).

23 I december 2008 indgav Anelia Nikolova en klage til KZD og gjorde herved gældende, at den omtvistede praksis blev fulgt på grund af den omstændighed, at den overvejende del af beboerne i bydelen »Gizdova mahala« var af romaoprindelse, og at hun selv af denne grund blev udsat for direkte forskelsbehandling på grund af nationalitet (»narodnost«). Anelia Nikolova klagede bl.a. over ikke at kunne aflæse sin elmåler med henblik på at kontrollere sit forbrug og sikre sig korrektheden af de fakturaer, som hun modtog, og som ifølge hende var fastsat for højt.

24 Den 6. april 2010 traf KZD en afgørelse, hvorved organet konkluderede, at den omtvistede praksis udgjorde en ulovlig indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet som omhandlet i ZZD's artikel 4, stk. 1 og 3.

25 Denne afgørelse blev annulleret ved Varhoven administrativen sads (den øverste forvaltningsdomstol) dom af 19. maj 2011, bl.a. med den begrundelse, at KZD ikke havde angivet, i forhold til hvilken anden nationalitet Anelia Nikolova var blevet forskelsbehandlet. Sagen blev hjemvist til KZD.

26 Den 30. maj 2012 traf KZD på ny afgørelse i sagen og fastslog, at CHEZ RB havde udsat Anelia Nikolova for direkte forskelsbehandling på grund af hendes »personlige forhold« som omhandlet i ZZD's artikel 4, stk. 1 og 2, idet CHEZ RB på grund af beliggenheden af Anelia Nikolovas forretning havde anbragt hende i en mindre fordelagtig situation i forhold til andre af CHEZ RB's kunder, hvis elmålere var anbragt på tilgængelige steder.

27 CHEZ RB har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved Administrativen sad Sofia-grad.

- 28 Administrativen sad Sofia-grad har i forelæggelsesafgørelsen indledningsvis anført, at direktiv 2000/43 iværksætter den konkrete anvendelse af det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der bl.a. er sikret ved chartrets artikel 21, og at den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af dette direktivs materielle anvendelsesområde, således som dette er defineret i direktivets artikel 3, stk. 1, litra h). Da den forelæggende ret således ikke er i tvivl om, at EU-retten finder anvendelse, har den anført, at den har valgt ikke at stille et præjudicielt spørgsmål om dette forhold, idet den dog samtidig har anført, at Domstolen under alle omstændigheder vil skulle vurdere dette, inden den træffer afgørelse om de spørgsmål, som Administrativen sad Sofia-grad har forelagt.
- 29 I redegørelsen for grundene til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret i første omgang anført, at selv om KZD har henvist til forskelsbehandling på grund af Anelia Nikolovas »personlige forhold«, og Anelia Nikolova selv fejlagtigt henviste til forskelsbehandling på grund af »nationalitet« i sin klage, skal det beskyttede personlige kendetegn i det foreliggende tilfælde ses i lyset af den »etniske oprindelse« roma, som er fælles for størstedelen af de personer, der bor i bydelen »Gizdova mahala«.
- 30 I denne henseende er det for det første den forelæggende rets opfattelse, at romabefolkningen udgør en etnisk gruppe, som desuden har status som etnisk mindretal i Bulgarien.
- 31 For det andet har den forelæggende ret anført, at selv om der ikke er tilgængelige statistikker vedrørende antallet af beboere af romaoprindelse, der bor i den omhandlede bydel, omtales denne bydel sædvanligvis som den største »romabydel« i Dupnista. Det er derudover ubestridt mellem tvistens parter, at den omtvistede praksis generelt set kun er fremherskende i »romabydele« i forskellige byer i Bulgarien. Der er herved tale om den væsentligste afgørende faktor for CHEZ RB's valg om at anbringe elmålerne i en utilgængelig højde, og selv om CHEZ RB ikke udtrykkeligt har anført, at det fortrinsvis er personer af romaoprindelse, som foretager ulovlige tilslutninger, følger dette af sammenhængen.
- 32 For det tredje er den forelæggende ret af den opfattelse, at det var med urette, at KZD fandt, at det ikke var godtgjort, at Anelia Nikolova er af romaoprindelse. Da Anelia Nikolova i sin klage identificerede sig med romabefolkningen i bydelen »Gizdova mahala«, har hun herved selv defineret sig som en person af en sådan oprindelse. Den forelæggende ret, som i denne henseende har henvist til dom Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397), finder under alle omstændigheder, at det ikke er en forudsætning for, at der foreligger forskelsbehandling, at der kan identificeres en klager, som har gjort gældende at være blevet udsat for en sådan forskelsbehandling. Ifølge den forelæggende ret følger det ligeledes af dom Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415), at anvendelsen af princippet om ligebehandling ikke er begrænset til alene de personer, der har det beskyttede personlige kendetegn.
- 33 På denne baggrund har den forelæggende ret stillet det første præjudicielle spørgsmål.
- 34 Selv om den forelæggende ret for sit vedkommende er tilbøjelig til at være enig med KZD's konklusion, hvorefter den omtvistede praksis medfører direkte forskelsbehandling, har den dernæst anført, at generaladvokat Kokott i sit forslag til afgørelse i sag Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punkt 99) konkluderede, at en praksis som den omtvistede praksis synes at være indirekte forskelsbehandling. Den forelæggende ret har desuden anført, at Varhoven administrativen sad for sit vedkommende har konkluderet, at der hverken foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.
- 35 Den forelæggende ret har i denne sammenhæng givet udtryk for tvivl vedrørende begreberne »direkte forskelsbehandling« og »indirekte forskelsbehandling« som omhandlet i henholdsvis litra a) og b) i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/43 og om, hvorvidt den omtvistede praksis er omfattet af en af disse kvalificeringer.



- 36 Såfremt det antages, at den omtvistede praksis er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), har den forelæggende ret endelig rejst tvivl om, hvorvidt denne praksis kan anses for objektivt begrundet, hensigtsmæssig og nødvendig som omhandlet i nævnte bestemmelse. Den forelæggende ret har bl.a. fremhævet, at selv om CHEZ RB har gjort gældende, at denne praksis er begrundet som følge af eksistensen af mange ulovlige tilslutninger samt forringelse og manipulation af elmålerne, har selskabet opgivet sine oprindelige begæringer for KZD om fremlæggelse af en sagkyndig erklæring og afhøring af vidner, idet selskabet har gjort gældende, at nævnte adfærd er alment kendt. Parterne har i øvrigt ikke for den forelæggende ret foretaget yderligere bevisindsamling på trods af de påbud, der med hensyn til bevisbyrden er blevet rettet til dem. Den forelæggende ret har endvidere anført, at der i medierne berettes om nye effektive målemetoder, der er mindre restriktive for forbrugerne, bl.a. målere, som kan fjernaflæses af udbyderen, og som sender meddelelse om manipulationsforsøg til den pågældende udbyder.
- 37 På denne baggrund har Administrativen sad Sofia-grad besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal begrebet »etnisk oprindelse«, der anvendes i [direktiv 2000/43] og [chartret], fortolkes således, at det omfatter en kompakt gruppe af bulgarske statsborgere af romaoprindelse som beboerne i bydelen »Gizdova mahala« i Dupnitsa?
  - 2) Finder begrebet »tilsvarende situation« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, hvor måleinstrumenterne i »romabydele« anbringes i seks til syv meters højde, mens de i andre bydele uden kompakt romabefolkning sædvanligvis anbringes i under to meters højde?
  - 3) Skal artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 fortolkes således, at anbringelsen af måleinstrumenter i seks til syv meters højde i »romabydele« udgør en ringere behandling af befolkningen af romaoprindelse set i forhold til befolkningen af anden etnisk oprindelse?
  - 4) Såfremt der er tale om en ringere behandling, skal den nævnte bestemmelse da fortolkes således, at denne behandling i forbindelse med de faktiske omstændigheder i hovedsagen helt eller delvist beror på den omstændighed, at den vedrører den etniske romabefolkning?
  - 5) Er en national bestemmelse som § 1, nr. 7, i tillægsbestemmelserne til [ZZD], hvorefter enhver handling, adfærd eller undladelse, der direkte eller indirekte gør indgreb i legitime rettigheder eller interesser, er en »ufordelagtig behandling«, forenelig med direktiv 2000/43?
  - 6) Finder begrebet »en tilsyneladende neutral praksis« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 anvendelse på [CHEZ RB's] praksis med at anbringe måleinstrumenter i seks til syv meters højde? Hvordan skal begrebet »tilsyneladende« fortolkes – således, at en praksis åbenbart er neutral, eller således, at den kun umiddelbart forekommer neutral, dvs. øjensynlig er neutral?
  - 7) Kan der kun antages at foreligge en indirekte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, såfremt den neutrale praksis anbringer personerne i en særligt ufordelagtig situation på grund af race eller etnisk oprindelse, eller er det tilstrækkeligt, at denne praksis alene udgør et indgreb over for personer af en bestemt etnisk oprindelse? Er en national bestemmelse som ZZD's artikel 4, stk. 3, hvorefter indirekte forskelsbehandling består i at anbringe en person i en mindre fordelagtig situation på grund af de i stk. 1 nævnte kendetegn (herunder det etniske tilhørsforhold), i denne forbindelse forenelig med artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43?

- 8) Hvordan skal begrebet »[stille] særlig ufordelagtigt« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 fortolkes? Svarer dette begreb til begrebet »behandles ringere«, der anvendes i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, eller omfatter det kun særligt væsentlige, åbenbare og alvorlige tilfælde af forskelsbehandling? Udgør den i det foreliggende tilfælde beskrevne praksis en særlig ufordelagtig situation? Såfremt der ikke foreligger et særligt væsentligt, åbenbart og alvorligt tilfælde af hensættelse i en ufordelagtig situation, er dette da tilstrækkeligt til, at spørgsmålet om indirekte forskelsbehandling kan besvares benægtende (uden at det undersøges, om den pågældende praksis, henset til opnåelse af et legitimt mål, er begrundet, hensigtsmæssig og nødvendig)?
- 9) Er nationale bestemmelser som ZZD's artikel 4, stk. 2 og 3, hvorefter der kan antages at foreligge en direkte forskelsbehandling i tilfælde af en »mindre fordelagtig behandling« og en indirekte forskelsbehandling i tilfælde af »hensættelse i en mindre fordelagtig situation«, forenelig med artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43, uden at der ligesom i direktivet sondres på grundlag af, hvor alvorlig den pågældende mindre fordelagtige behandling er?
- 10) Skal artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 fortolkes således, at CHEZ RB's omtvistede praksis er sagligt begrundet, henset til varetagelsen af elektricitetsnettets sikkerhed og den korrekte registrering af elektricitetsforbruget? Er denne praksis også hensigtsmæssig under hensyntagen til sagsøgtets forpligtelse til at give forbrugerne fri adgang til at se elmålerens stand? Er denne praksis nødvendig, når det fremgår af artikler i medierne, at der findes andre teknisk og finansielt tilgængelige metoder til varetagelse af måleinstrumenternes sikkerhed?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Indledende bemærkninger*

- 38 Selv om den forelæggende ret har anført, at den i hovedsagen omhandlede situation efter den forelæggende rets opfattelse er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 2000/43, således som dette er defineret ved direktivets artikel 3, stk. 1, litra h), og den derfor ikke har fundet det nødvendigt at stille Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom, har den ikke desto mindre fremhævet, således som det fremgår af nærværende doms præmis 28, at dette aspekt udgør et indledende spørgsmål, som Domstolen skal vurdere, inden den kan foretage en behandling af de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt for den.
- 39 Mens den bulgarske regering og Europa-Kommissionen er af den opfattelse, at den omtvistede praksis er omfattet af direktivets materielle anvendelsesområde, har CHEZ RB derimod gjort gældende, at dette ikke er tilfældet. Ifølge sidstnævnte medfører den præcisering, der er indeholdt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2000/43, hvorefter direktivet finder anvendelse »[i]nden for de beføjelser, traktaten tillægger [Unionen]«, at direktivet kun kan finde anvendelse i forbindelse med situationer, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, hvilket kræver, at en materiel EU-retlig regel finder anvendelse på de omhandlede faktiske omstændigheder. Unionen har imidlertid ikke vedtaget regler om placeringen af elmålere eller visuel adgang til disse.
- 40 I denne henseende fremgår det af 12. betragtning til direktiv 2000/43, at EU-lovgiver fandt, at for at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse, bør foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse bl.a. dække områder som dem, der er opregnet i direktivets artikel 3, stk. 1 (jf. dom *Runevič-Vardyn og Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 41).
- 41 Artikel 3, stk. 1, litra h), i direktiv 2000/43 henviser til adgang til og levering af varer og tjenesteydelser i almindelighed (jf. dom *Runevič-Vardyn og Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 45).

- 42 Som Domstolen allerede har fastslået, kan direktivets anvendelsesområde ikke fortolkes indskrænkende, henset til formålet med direktiv 2000/43 og karakteren af de rettigheder, det tilsigter at beskytte, samt den omstændighed, at dette direktiv på det pågældende område blot udtrykker det lighedsprincip, der er en af EU-rettens almindelige grundsætninger, og som er anerkendt i chartrets artikel 21 (jf. dom Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 43).
- 43 Under disse omstændigheder, og eftersom der ikke er tvivl om, at levering af elektricitet er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra h), i direktiv 2000/43, således som generaladvokaten har anført i punkt 38 og 39 i forslaget til afgørelse, skal denne bestemmelse fortolkes således, at installation af en elmåler hos slutbrugeren, som udgør tilbehør, der er uadskilleligt forbundet med leveringen af elektricitet, er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde og er underlagt kravet om overholdelse af ligebehandlingsprincippet, som er fastsat heri.
- 44 Hvad angår henvisningen »[i]nden for de beføjelser, traktaten tillægger [Unionen]« i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2000/43 er det i det foreliggende tilfælde tilstrækkeligt at bemærke, at bestemmelser som artikel 13, stk. 1, i direktiv 2006/32 eller artikel 3, stk. 3 og 7, i direktiv 2009/72, sammenholdt med punkt 1, litra h) og i), i bilag I til dette direktiv, vedrører tilrådighedsstillelse af individuelle elmålere for slutbrugerne med henblik på inden for rammerne af forsyningspligten at gøre det muligt for de pågældende at følge og regulere deres elektricitetsforbrug. I denne henseende er der således ingen tvivl om, at de betingelser, hvorpå en sådan tilrådighedsstillelse indtræder, henhører under Unionens kompetenceområde, bl.a. i medfør af artikel 95 EF, nu artikel 114 TEUF, eller artikel 175 EF, nu artikel 191 TEUF, som er de bestemmelser, der udgør retsgrundlaget for de nævnte direktiver.

#### *Om det første spørgsmål*

- 45 Ifølge ordlyden af det første spørgsmål vedrører dette spørgsmål begrebet »etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43 og chartrets artikel 21, og det ønskes hermed oplyst, om dette begreb skal fortolkes således, at det »omfatter en kompakt gruppe af bulgarske statsborgere af romaoprindelse« som de personer, der bor i den i hovedsagen omhandlede bydel.
- 46 Henset til de udførlige bemærkninger, som forelæggelsesafgørelsen indeholder i denne henseende, og som er sammenfattet i nærværende doms præmis 29-33, forekommer den forelæggende rets tvivlsspørgsmål ikke at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt en romaoprindelse kan kvalificeres som »etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43 og mere generelt i EU-retten, hvilket den forelæggende ret med rette lægger til grund. Begrebet etnisk oprindelse, som bygger på den opfattelse, at samfundsgrupper bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested, finder nemlig anvendelse på romabefolkningen (jf. i denne retning for så vidt angår artikel 14 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme Natchova m.fl. mod Bulgarien, sag nr. 43577/98 og 43579/98, ECHR 2005-VII, og Sejdić og Finbci mod Bosnien-Herzegovina, sag nr. 27996/06 og 34836/06, præmis 43-45 og 50, ECHR 2009).
- 47 Som det fremgår af denne doms præmis 31 og 32, er det afgørende element, som har ledt den forelæggende ret til at stille det første spørgsmål, derimod tilsyneladende den omstændighed, at den omtvistede praksis er blevet gennemført i en bydel, der i overvejende grad, men ikke udelukkende, bebos af personer af romaoprindelse.
- 48 Hvad sidstnævnte omstændighed angår er det den forelæggende rets opfattelse, at eftersom Anelia Nikolova ved sin klage har sidestillet sig med den befolkning af romaoprindelse, der bor i den pågældende bydel, sammen med hvilken Anelia Nikolova udsættes for de ulemper, der følger af den omtvistede praksis, kan hun anses for selv at have defineret sig som roma. Den forelæggende ret har imidlertid ligeledes anført, at selv hvis Anelia Nikolova ikke kan anses for at være af romaoprindelse,

berører denne omstændighed hverken anvendeligheden af direktiv 2000/43 i det foreliggende tilfælde eller den omstændighed, at den pågældende i det foreliggende tilfælde kan påberåbe sig, at der er sket en tilsidesættelse af direktivet over for hende.

- 49 Anelia Nikolova har for sit vedkommende i sine indlæg for Domstolen, som skal tages i betragtning, formelt anført, at hun er etnisk bulgarer, at hun ikke selv har defineret sig som roma, og at hun ikke skal anses for at være roma.
- 50 Henset til det ovenstående bemærkes, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om begrebet »forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43, herunder i direktivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i givet fald sammenholdt med chartrets artikel 21, skal fortolkes således, at dette begreb under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede finder anvendelse, uden at der sondres mellem, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning berører personer, der er af en vis etnisk oprindelse, eller om den berører personer, der, uden at være af denne oprindelse, sammen med førstnævnte personer udsættes for den ringere behandling eller stilles særligt ufordelagtigt som følge af nævnte foranstaltning.
- 51 I denne henseende bemærkes for så vidt angår ordlyden af bestemmelserne i direktiv 2000/43, at det af direktivets artikel 1 fremgår, at dets formål er at fastlægge en ramme for bekæmpelse af »forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse«.
- 52 Direktivets artikel 2, stk. 1, definerer princippet om ligebehandling således, at ingen må udsættes for »direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse«.
- 53 Som generaladvokaten har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse, bestemmer direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), i størstedelen af sprogversionerne, at der foreligger 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, mens kun få sprogversioner af denne bestemmelse henviser til en ringere behandling, som en person udsættes for på grund af »sin« race eller etniske oprindelse.
- 54 I henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 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«.
- 55 Da ovennævnte bestemmelsers ordlyd, henset til bl.a. de uoverensstemmelser mellem sprogversionerne af direktiv 2000/43, der er nævnt i nærværende doms præmis 53, ikke i sig selv gør det muligt at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt princippet om ligebehandling, som dette direktiv har til formål at sikre, blandt en kreds af personer, som berøres af en foranstaltning, der er udtryk for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, kun gælder for de personer, der faktisk er af den pågældende race eller etniske oprindelse, skal der med henblik på fortolkningen af nævnte bestemmelser også tages hensyn til den sammenhæng, hvori de indgår, samt den generelle opbygning af og formålet med direktiv 2000/43, som bestemmelserne udgør en del af (jf. i denne retning domme VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis, og Kommissionen mod Portugal, C-450/11, EU:C:2013:611, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 I denne henseende bemærkes, at Domstolens praksis, som allerede er nævnt i nærværende doms præmis 42, i medfør af hvilken anvendelsesområdet for direktiv 2000/43, henset til dets formål og karakteren af de rettigheder, det tilsigter at beskytte, ikke kan defineres indskrænkende, i det foreliggende tilfælde kan begrunde en fortolkning, hvorefter princippet om ligebehandling, som nævnte direktiv henviser til, ikke gælder for en bestemt personkategori, men finder anvendelse af de



grunde, som er nævnt i direktivets artikel 1, således at direktivet også gælder for personer, der på trods af, at de ikke selv tilhører den pågældende race eller etnicitet, ikke desto mindre udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt af en af disse grunde (jf. analogt dom Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 38 og 50).

- 57 En sådan fortolkning underbygges i øvrigt af 16. betragtning til direktivet og dets artikel 3, stk. 1, hvoraf fremgår, at den beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, som direktivet tilsigter at sikre, skal tildeles »alle« personer.
- 58 Fortolkningen underbygges også både af ordlyden af artikel 13 EF, nu artikel 19 TEUF, som ændret, der udgør retsgrundlaget for direktiv 2000/43, hvorved Unionen tillægges en beføjelse til at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af bl.a. race eller etnisk oprindelse (jf. analogt dom Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 38), og – således som generaladvokaten har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse – af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der er indeholdt i chartrets artikel 21, med hensyn til hvilken nævnte direktiv udgør den konkrete udmøntning af de materielle områder, der er omfattet heraf (jf. dom Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 43, og analogt dom Felber, C-529/13, EU:C:2015:20, præmis 15 og 16).
- 59 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede situation, og idet det anerkendes, at Anelia Nikolova ikke er af romaoprindelse, forholder det sig således, at det er romaoprindelsen – i det foreliggende tilfælde romaoprindelsen hos størstedelen af de andre beboere i den bydel, hvor Anelia Nikolova driver sin forretning – som udgør det element, der ligger til grund for Anelia Nikolovas opfattelse af, at hun er blevet udsat for en ringere behandling eller stillet særlig ufordelagtigt.
- 60 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål herefter besvares med, at begrebet »forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43, herunder i direktivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at dette begreb under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor alle elmålerne i en bydel, som i overvejende grad bebos af personer af romaoprindelse, er anbragt i en højde af seks til syv meter på elmast, der udgør en del af elektricitetsnettet af luftledninger, mens sådanne elmålere i andre bydele er anbragt i under to meters højde, finder anvendelse, uden at der skal sondres mellem, om nævnte kollektive foranstaltning berører personer, der er af en vis etnisk oprindelse, eller om den berører personer, der, uden at være af denne oprindelse, sammen med førstnævnte personer udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt som følge af denne foranstaltning.

#### *Om det femte spørgsmål*

- 61 Ifølge ordlyden af det femte spørgsmål, der skal behandles som det andet punkt, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en national bestemmelse som § 1, nr. 7, i tillægsbestemmelserne til ZZD, hvorefter enhver handling, der direkte eller indirekte gør indgreb i »legitime rettigheder eller interesser«, er en »ufordelagtig behandling«, er forenelig med direktiv 2000/43.
- 62 Indledningsvis bemærkes, at det inden for rammerne af en sag, der er indledt i medfør af artikel 267 TEUF, ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten. Domstolen har derimod kompetence til at forsyne den nationale domstol med alle de EU-retlige fortolkningselementer, som kan sætte denne i stand til at bedømme, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten (jf. bl.a. dom Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C 360/04, EU:C:2007:133, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 63 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af den forelæggende rets forklaringer, at begrebet »ufordelagtig behandling« i henhold til national ret finder anvendelse med henblik på at efterprøve, om der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling som omhandlet i henholdsvis stk. 2 og 3 i ZZD's artikel 4.
- 64 Henset til det ovenstående skal det femte spørgsmål forstås således, at det hermed ønskes oplyst, om direktiv 2000/43, navnlig bestemmelserne i direktivets artikel 2, stk. 1 og stk. 2, litra a) og b), skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter, at det med henblik på, at det fastslås, at der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er omfattet af dette direktivs artikel 3, stk. 1, er et krav, at den ringere behandling eller hensættelse i en særlig ufordelagtig situation, der henvises til i ovennævnte litra a) og b), består i et indgreb i legitime rettigheder eller interesser.
- 65 I denne henseende bemærkes indledningsvis, således som det fremgår af 12. og 13. betragtning til 2000/43, at direktivet har til formål at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse, og at det er med henblik herpå, at »enhver« form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er dækket af dette direktiv, bør forbydes overalt i Unionen. Direktivets artikel 2, stk. 1, bekræfter ligeledes, at princippet om ligebehandling som omhandlet i direktivet betyder, at ingen må udsættes for »[nogen]« direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.
- 66 Endvidere, og således som det er anført i nærværende doms præmis 42, kan direktivets anvendelsesområde ikke defineres indskrænkende.
- 67 Endelig præciseres det i 28. betragtning til direktiv 2000/43, at direktivet har til formål at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i medlemsstaterne. Det fremgår i denne henseende af direktivets artikel 6, stk. 1, at direktivet fastsætter »mindstekrav«, der ikke berører medlemsstaternes mulighed for at vedtage eller opretholde bestemmelser, som er »gunstigere« for beskyttelsen af princippet om ligebehandling.
- 68 Det bemærkes, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der kun kvalificerer adfærd, der gør indgreb i en persons »rettighed« eller »legitime interesse«, som »ringere« behandling eller hensættelse i en »særlig ufordelagtig« situation som omhandlet i litra a) og b) i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/43, opstiller en betingelse, der ikke fremgår af disse direktivbestemmelser, og som dermed begrænser anvendelsesområdet for den beskyttelse, der sikres ved direktivet.
- 69 Henset til de ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål herefter besvares med, at direktiv 2000/43, navnlig bestemmelserne i direktivets artikel 2, stk. 1 og stk. 2, litra a) og b), skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter, at det med henblik på, at det fastslås, at der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er omfattet af dette direktivs artikel 3, stk. 1, er et krav, at den ringere behandling eller hensættelse i en særlig ufordelagtig situation, der henvises til i ovennævnte litra a) og b), består i et indgreb i legitime rettigheder eller interesser.

*Om det andet til det fjerde spørgsmål*

- 70 Med det andet til det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet som det tredje punkt, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en foranstaltning som den omtvistede praksis kan skabe en situation, hvor personer udsættes for en »ringere behandling« som omhandlet i nævnte bestemmelse i forhold til andre



personer i en »tilsvarende situation« af grunde, som helt eller delvis vedrører etnisk oprindelse, således at nævnte praksis giver anledning til direkte forskelsbehandling på grund af en sådan oprindelse som omhandlet i samme bestemmelse.

- 71 I denne henseende bemærkes, at artikel 267 TEUF ikke giver Domstolen kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men kun til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter vedtaget af EU-institutionerne. Domstolen kan imidlertid inden for rammerne af det ved denne artikel indførte judicielle samarbejde på grundlag af oplysningerne i sagens akter forsyne en national domstol med de EU-retlige fortolkningselementer, som kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger (jf. bl.a. dom Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at direktiv 2000/43, således som det er anført i nærværende doms præmis 58, inden for direktivets anvendelsesområde udgør den konkrete udmøntning af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse som fastsat i chartrets artikel 21.
- 73 For det andet bemærkes, at tredje betragtning til direktivet henviser til diverse internationale aftaler, herunder bl.a. den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, der blev vedtaget den 21. december 1965. Det fremgår af denne konventions artikel 1, at forskelsbehandling på grund af en persons etniske oprindelse udgør en form for racediskrimination.
- 74 Som det fremgår af 9., 12. og 13. betragtning til direktiv 2000/43, har EU-lovgiver for det tredje ønsket at fremhæve dels, at forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan undergrave opfyldelsen af traktatens mål, særlig opnåelse af et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed og solidaritet, ligesom den kan undergrave indsatsen for at opfylde målsætningen om udvikling af Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, dels, at det forbud mod enhver forskelsbehandling af denne art, som nævnte direktiv indfører på de områder, der reguleres heraf, har til formål at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse.
- 75 På baggrund af disse indledende bemærkninger og hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt den forskelsbehandling, der følger af den omtvistede praksis, kan anses for at være indført på grund af etnisk oprindelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, hvilket er genstanden for det fjerde præjudicielle spørgsmål, bemærkes indledningsvis, at den blotte omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede bydel også huser beboere, som ikke er af romaoprindelse, ikke gør det muligt at udelukke, at en sådan praksis er blevet indført under hensyntagen til den etniske romaoprindelse, som størstedelen af denne bydels beboere deler.
- 76 Henset til den henvisning, som i det fjerde spørgsmål foretages til en ringere behandling, som »helt eller delvist« beror på den omstændighed, at der er tale om den etniske romaoprindelse, bemærkes dernæst, at det er tilstrækkeligt med henblik på, at der foreligger direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, at denne etniske oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indlede nævnte behandling, uden at dette berører de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 og 5 i direktiv 2000/43 vedrørende regulære og afgørende erhvervsmæssige krav samt positive tiltag fra medlemsstaterne til at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse, idet disse undtagelser ikke er relevante i den foreliggende sag.
- 77 Endelig fremgår det af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2000/43, at det, når en person, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes, 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.

- 78 I denne henseende har Domstolen anført, at selv om det i første omgang påhviler den person, der mener sig krænkede af en manglende overholdelse af princippet om ligebehandling, at fremføre faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, skal det inden for rammerne af fastlæggelsen af sådanne faktiske omstændigheder sikres, at et afslag på at udlevere oplysninger fra sagsøgte side ikke risikerer at skade virkeliggørelsen af formålene med direktiv 2000/43 (dom Meister, C-415/10, EU:C:2012:217, præmis 36 og 40).
- 79 Det er den nationale domstol eller en anden kompetent instans, der skal vurdere de faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er sket direkte eller indirekte forskelsbehandling, i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis, således som det fremgår af 15. betragtning til direktiv 2000/43 (dom Meister, C-415/10, EU:C:2012:217, præmis 37).
- 80 Det tilkommer i det foreliggende tilfælde således den forelæggende ret at tage hensyn til samtlige faktiske omstændigheder omkring den omtvistede praksis med henblik på at afgøre, om der er tilstrækkelige holdepunkter for, at de omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, kan anses for godtgjort, samt at sikre, at et afslag på at udlevere oplysninger fra sagsøgte side, i det foreliggende tilfælde fra CHEZ RB, i forbindelse med fastlæggelsen af sådanne faktiske omstændigheder ikke risikerer at skade virkeliggørelsen af formålene med direktiv 2000/43 (jf. i denne retning dom Meister, C-415/10, EU:C:2012:217, præmis 42).
- 81 Blandt de elementer, der kan tages i betragtning i denne forbindelse, er bl.a. den omstændighed, som den forelæggende ret har anført, hvorefter det er ubestridt og ikke er anfægtet af CHEZ RB, at selskabet kun har indført den omtvistede praksis i de bydele, som i lighed med bydelen »Gizdova mahala« er kendt for i overvejende grad at være befolket af bulgarske statsborgere af romaoprindelse.
- 82 Det samme gælder den omstændighed, som KZD har gjort gældende i sine indlæg for Domstolen, hvorefter CHEZ RB inden for rammerne af andre sager, som er indbragt for KZD, har bekræftet, at det er selskabets opfattelse, at forringelserne og de ulovlige tilslutninger hovedsageligt skyldes sådanne statsborgere af romaoprindelse. Sådanne udsagn kan nemlig tyde på, at den omtvistede praksis hviler på stereotyper eller fordomme om etnicitet, idet de racemæssige grunde således kombineres med andre grunde.
- 83 Blandt de elementer, der også kan tages i betragtning, er den omstændighed, som den forelæggende ret har anført, hvorefter CHEZ RB, på trods af den forelæggende rets anmodninger herom i forbindelse med bevisbyrden, ikke har fremlagt beviser for de påståede ulovlige tilslutninger samt forringelser og manipulation af elmålerne, idet selskabet herved har gjort gældende, at dette er almindeligt kendt.
- 84 Den forelæggende ret skal også tage hensyn til den påtvungne, generelle og varige karakter af den omtvistede praksis, der som følge af dels den omstændighed, at den således uden forskel omfatter alle beboere i bydelen uafhængigt af, om disse beboeres individuelle elmålere har været udsat for manipulation eller givet anledning til ulovlige tilslutninger, og uafhængigt af, hvem der stod bag en sådan adfærd, dels den omstændighed, at den fortsat anvendes næsten et kvart århundrede, efter den blev indført, tyder på, at beboerne i denne bydel, hvorom det er kendt, at der i overvejende grad bor bulgarske statsborgere af romaoprindelse, samlet set anses for at være potentielle ophavsmænd til sådan ulovlig adfærd. En sådan opfattelse kan således også udgøre en relevant faktor i den samlede vurdering af den omhandlede praksis (jf. analogt dom Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, præmis 51).
- 85 Det bemærkes desuden, at såfremt den forelæggende ret måtte finde, at der foreligger en formodning om forskelsbehandling, kræver en effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling, at bevisbyrden pålægges de omhandlede sagsøgte parter, som det således påhviler at bevise, at nævnte princip ikke er blevet tilsidesat (jf. bl.a. domme Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 54, og Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, præmis 55). I et sådant tilfælde påhviler det CHEZ RB som

sagsøgt at tilbagevise, at der foreligger en sådan tilsidesættelse af princippet om ligebehandling ved at godtgøre, at vedtagelsen af den omtvistede praksis samt den nuværende opretholdelse heraf ikke på nogen måde hviler på den omstændighed, at de omhandlede bydele er bydele, der i overvejende grad bebos af bulgarske statsborgere af romaoprindelse, men udelukkende hviler på objektive faktorer, som ikke har noget at gøre med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse (jf. analogt domme Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 55, og Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, præmis 56).

- 86 Hvad for det andet angår de andre betingelser i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, der er genstand for det andet og det tredje spørgsmål, nemlig henholdsvis spørgsmålet, om der foreligger en »ringere behandling«, og spørgsmålet, om de undersøgte situationer er »tilsvarende«, er der ingen tvivl om, at en praksis som den omtvistede praksis har sådanne kendetegn.
- 87 For det første kan den ufordelagtige karakter af den behandling, som følger af den omtvistede praksis for de beboere – for størstedelens vedkommende af romaoprindelse – som bor i den omhandlede bydel, ikke bestrides, henset til såvel den enorme vanskelighed, endog umulighed, der for de pågældende er forbundet med at aflæse deres elmålere med henblik på at kontrollere deres elektricitetsforbrug, som den stødende og stigmatiserende karakter af denne praksis, som allerede er nævnt i denne doms præmis 84.
- 88 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen vedrørende eksistensen af en »tilsvarende situation« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 er opfyldt i hovedsagen, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den tvivl, som den forelæggende ret i denne forbindelse har givet udtryk for, vedrører den dobbelte omstændighed, at de personer, som ikke er af romaoprindelse og bor i »romabydele«, også berøres af den omtvistede praksis, og at personer af romaoprindelse, der bor i bydele, hvor størstedelen af beboerne ikke er af denne oprindelse, omvendt ikke berøres heraf.
- 89 I denne henseende bemærkes, at kravet om tilsvarende situationer med henblik på at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, skal vurderes på grundlag af alle de omstændigheder, som kendetegner dem (jf. bl.a. dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 25).
- 90 I det foreliggende tilfælde bemærkes således, at i princippet skal alle slutbrugere af elektricitet, som forsynes af den samme udbyder i et byområde uafhængigt af, i hvilken bydel disse slutbrugere bor, i forhold til denne udbyder anses for at befinde sig i en tilsvarende situation for så vidt angår tilrådighedsstillelsen af en elmåler til måling af deres forbrug, som gør det muligt for dem at følge dette forbrugs udvikling.
- 91 Henset til det ovenstående skal det andet til det fjerde spørgsmål herefter besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en foranstaltning som den omtvistede praksis udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i denne bestemmelse, såfremt det viser sig, at nævnte foranstaltning er blevet indført og/eller opretholdes af grunde, der er knyttet til den fælles etniske oprindelse af størstedelen af beboerne i den omhandlede bydel, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere under hensyntagen til alle de relevante omstændigheder i sagen samt reglerne om omvendt bevisbyrde i nævnte direktivs artikel 8, stk. 1.

#### *Om det sjette til det niende spørgsmål*

- 92 Med det sjette til det niende spørgsmål, der skal behandles samlet som det fjerde punkt, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilken rækkevidde der skal tillægges begreberne »tilsyneladende neutral praksis« og »stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43,

og om en praksis som den omtvistede praksis, såfremt det antages, at den ikke udgør direkte forskelsbehandling, da opfylder nævnte betingelser, og om den følgelig kan udgøre indirekte forskelsbehandling som omhandlet i nævnte bestemmelse. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om denne bestemmelse skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det er et krav for, at der foreligger en sådan indirekte forskelsbehandling, at den særligt ufordelagtige situation skal være opstået på grund af race eller etnisk oprindelse.

- 93 Hvad for det første angår spørgsmålet, om der foreligger en »tilsyneladende neutral praksis« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, og spørgsmålet om, hvorvidt dette begreb – således som den forelæggende ret har forespurgt i det sjette spørgsmål – skal forstås således, at det betegner en praksis, hvis neutralitet er særligt »åbenlys«, eller en praksis, der »øjensynligt« eller »umiddelbart« er neutral, er der ingen tvivl om, at begrebet skal forstås på sidstnævnte måde, således som generaladvokaten har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse.
- 94 Ud over den omstændighed, at en sådan forståelse svarer til den mest naturlige betydning af det således anvendte udtryk, følger denne forståelse af Domstolens faste praksis vedrørende begrebet indirekte forskelsbehandling, hvorefter indirekte forskelsbehandling, til forskel fra direkte forskelsbehandling, kan opstå på baggrund af en foranstaltning, der – selv om den er udformet neutralt, dvs. med henvisning til andre kriterier, der ikke er knyttet til det beskyttede kendetegn – ikke desto mindre medfører, at navnlig de personer, som har nævnte kendetegn, stilles særlig ufordelagtigt (jf. i denne retning dom Z., C-363/12, EU:C:2014:159, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 Hvad for det andet angår den tvivl, som den forelæggende ret har rejst i det syvende spørgsmål med hensyn til ZZD's artikel 4, stk. 3, hvorefter indirekte forskelsbehandling består i at anbringe en person i en mindre fordelagtig situation i forhold til andre personer på grund af race eller etnisk oprindelse, bemærkes, således som det fremgår af besvarelsen af det andet til det fjerde spørgsmål, at såfremt en foranstaltning, der medfører forskelsbehandling, er blevet indført af grunde, der er knyttet til race eller etnisk oprindelse, skal en sådan foranstaltning kvalificeres som »direkte forskelsbehandling« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43.
- 96 Indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kræver derimod ikke, at der ligger en begrundelse af denne art til grund for den omhandlede foranstaltning. Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 94, er det tilstrækkeligt med henblik på, at en foranstaltning kan være omfattet af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, at nævnte foranstaltning, selv om den er udformet med henvisning til neutrale kriterier, der ikke hviler på det beskyttede kendetegn, bevirker, at navnlig personer, der besidder dette kendetegn, stilles særlig ufordelagtigt.
- 97 Det følger af det ovenstående, at nævnte artikel 2, stk. 2, litra b), skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det er et krav for, at der foreligger indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, at den omhandlede foranstaltning er blevet vedtaget på grund af race eller etnisk oprindelse.
- 98 Hvad for det tredje angår den præcisering, der er indeholdt i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 med hensyn til spørgsmålet om at stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse »særlig ufordelagtigt« i forhold til andre personer, har den forelæggende ret i det ottende spørgsmål anført, at direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), definerer direkte forskelsbehandling under henvisning til, at der foreligger en »ringere behandling«. Henset til denne terminologiske sondring ønsker den forelæggende ret oplyst, om kun »særligt væsentlige, åbenbare og alvorlige tilfælde« kan medføre, at der opstår en »særlig« ufordelagtig situation som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43.



- 99 I denne henseende bemærkes, at det hverken følger af udtrykket »særlig ufordelagtig« som anvendt i nævnte artikel 2, stk. 2, litra b), eller af andre præciseringer i denne bestemmelse, at en sådan ufordelagtig situation kun foreligger, såfremt der er tale om et særligt væsentligt, åbenbart og alvorligt tilfælde af ulighed.
- 100 Nævnte betingelse skal derimod forstås således, at den betyder, at det navnlig er personer af en bestemt etnisk oprindelse, som stilles i en ufordelagtig situation som følge af den omhandlede foranstaltning.
- 101 En sådan fortolkning er for det første i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende begrebet indirekte forskelsbehandling, hvoraf det bl.a. fremgår, at der kan foreligge en sådan forskelsbehandling, såfremt anvendelsen af en national foranstaltning – selv om den er udformet neutralt – indebærer, at langt flere personer med det beskyttede personlige kendetegn end personer uden dette kendetegn faktisk stilles ufordelagtigt (jf. bl.a. i denne retning domme Z., C-363/12, EU:C:2014:159, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og Cachaldora Fernández, C-527/13, EU:C:2015:215, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 102 For det andet er denne fortolkning, til forskel fra en fortolkning, hvorefter kun særligt væsentlige, åbenbare og alvorlige tilfælde af ulighed er omfattet af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, i højere grad i overensstemmelse med de formål, som EU-lovgiver forfølger, og som er nævnt i denne doms præmis 42, 67 og 72-74.
- 103 Hvad for det fjerde angår den forelæggende rets niende spørgsmål vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ZZD's artikel 4, stk. 2 og 3, der henviser til en »mindre fordelagtig« behandling eller situation med henblik på at definere såvel direkte som indirekte forskelsbehandling og dermed henviser til samme grad af alvorlighed, er forenelig med direktiv 2000/43, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af den fortolkning, der er anlagt i nærværende doms præmis 99-102 vedrørende direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), at der ikke kræves en særlig grad af alvorlighed for så vidt angår den særligt ufordelagte situation, der er omhandlet i sidstnævnte bestemmelse. På denne baggrund bør den manglende henvisning til et sådant alvorlighedskriterium i ovennævnte nationale lovgivning ikke give anledning til vanskeligheder vedrørende denne lovgivnings forenelighed med nævnte direktiv.
- 104 Hvad for det femte angår de spørgsmål, der er indeholdt i det sjette og det ottende spørgsmål vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en praksis som den omtvistede praksis har en »tilsyneladende« neutral karakter, og om den medfører en »særlig ufordelagtig« situation som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 som præciseret ovenfor, bemærkes, således som det allerede er anført i denne doms præmis 71, at selv om det tilkommer den forelæggende ret at vurdere de faktiske omstændigheder og anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, kan Domstolen forsyne den forelæggende ret med de EU-retlige fortolkningslementer, som kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger.
- 105 Såfremt det måtte antages, at den forelæggende ret kommer til den konklusion, at det i det foreliggende tilfælde ikke er godtgjort, at den omtvistede praksis udgør direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, bemærkes, at de faktiske omstændigheder, således som disse er fastlagt af den forelæggende ret, gør det muligt at anse en sådan praksis for at have de fornødne kendetegn med henblik på at udgøre indirekte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, medmindre denne praksis kan begrundes i overensstemmelse med nævnte bestemmelse.
- 106 Der er således for det første ingen tvivl om, at denne praksis og det kriterium, som således var det eneste kriterium, der lå til grund for iværksættelsen heraf, nemlig beliggenheden af de omhandlede boliger i en bydel, hvor der var fastslået flere tilfælde af manipulation og forringelse af elmålerne samt ulovlige tilslutninger, udgør en praksis og et kriterium, der tilsyneladende er neutrale som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, således som det er præciseret i nærværende doms præmis 93 og 94.

- 107 Eftersom det for det andet, henset til de bemærkninger, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, er ubestridt, at denne praksis kun er blevet iværksat i bydele, som i lighed med den i hovedsagen omhandlede i overvejende grad bebos af personer af romaoprindelse, kan en sådan praksis i væsentligt højere grad påvirke personer af en sådan etnisk oprindelse og dermed i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, således som denne er præciseret i nærværende doms præmis 100-102, medføre, at personer, der er af denne etniske oprindelse, stilles særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer.
- 108 Som det allerede er fremhævet i denne doms præmis 87, vedrører en sådan ufordelagtig situation navnlig den stødende og stigmatiserende karakter af den omtvistede praksis og den omstændighed, at denne praksis gør det enormt vanskeligt, hvis ikke umuligt, for slutbrugeren at aflæse sin elmåler med henblik på at kontrollere sit forbrug heraf.
- 109 Henset til det ovenfor anførte skal det sjette til det niende spørgsmål herefter besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at:
- denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det er en betingelse for, at der foreligger indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, at den særligt ufordelagtige situation skal være opstået på grund af race eller etnisk oprindelse
  - begrebet »tilsyneladende neutral« bestemmelse, betingelse eller praksis som omhandlet i nævnte bestemmelse skal forstås som en bestemmelse, betingelse eller praksis, der umiddelbart er udformet eller anvendes neutralt, dvs. under hensyntagen til andre faktorer end det beskyttede kendetegn, og som ikke kan sidestilles hermed
  - begrebet »særlig ufordelagtig« situation som omhandlet i samme bestemmelse ikke betegner et særligt væsentligt, åbenbart og alvorligt tilfælde af ulighed, men betyder, at det navnlig er personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse, der som følge af den omhandlede bestemmelse, betingelse eller praksis stilles i en ufordelagtig situation
  - såfremt det måtte antages, at en praksis som den i hovedsagen omhandlede ikke udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i nævnte direktiv, kan en sådan praksis således i princippet udgøre en tilsyneladende neutral praksis som omhandlet i litra b) i nævnte artikel 2, stk. 2, der stiller personer af en bestemt etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer.

#### *Om det tiende spørgsmål*

- 110 Med det tiende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en praksis som den i hovedsagen omhandlede kan begrundes objektivt i hensynet til at varetage elektricitetsnettets sikkerhed og den korrekte registrering af elektricitetsforbruget, bl.a. henset til kravet om at sikre slutbrugerne fri adgang til deres elmålere, og herved navnlig den omstændighed, at det fremgår af artikler i medierne, at der findes andre teknisk og finansielt tilgængelige metoder, som kan varetage elmålerens sikkerhed.
- 111 Som det fremgår af nævnte artikel 2, stk. 2, litra b), udgør en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis, der medfører, at personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse stilles særlig ufordelagtigt, indirekte forskelsbehandling og er dermed forbudt, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.



- 112 Henset til de betragtninger og formål, der fremgår af nærværende doms præmis 72-74, bemærkes i denne henseende, at begrebet objektiv begrundelse skal fortolkes strengt, når der foreligger forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.
- 113 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af CHEZ RB's indlæg for Domstolen, har selskabet gjort gældende, at den omtvistede praksis er blevet indført med henblik på at bekæmpe de mange forringelser og tilfælde af manipulation af elmålerne samt de ulovlige tilslutninger, der er blevet konstateret i den omhandlede bydel. Nævnte praksis har således både til formål at forhindre svig og misbrug og at beskytte borgerne mod de risici, som en sådan adfærd indebærer for disse borgeres liv og sundhed, samt i alle brugernes interesse at sikre kvalitet og sikkerhed i forbindelse med elforsyningen.
- 114 Som også generaladvokaten har anført i punkt 117 i forslaget til afgørelse, bør det for det første medgives, at sådanne formål betragtet under ét udgør legitime mål, der anerkendes i EU-retten (jf. for så vidt angår bekæmpelse af svig og kriminalitet dom Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 46 og 55).
- 115 For det andet bemærkes, at de undersøgte foranstaltninger i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal være »objektivt« begrundet i sådanne mål.
- 116 Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, og eftersom CHEZ RB med henblik på at begrunde den omtvistede praksis har påberåbt sig de mange forringelser af og ulovlige tilslutninger til elmålerne, som tidligere er forekommet i den omhandlede bydel, samt risikoen for, at en sådan adfærd skal fortsætte, tilkommer det i det mindste dette selskab, således som generaladvokaten har anført i punkt 115 i forslaget til afgørelse, objektivt at godtgøre dels eksistensen af nævnte ulovlige adfærd samt det faktiske omfang heraf, dels – og henset til den omstændighed, at der er forløbet omkring 25 år siden da – hvilke præcise grunde der på nuværende tidspunkt findes for at antage, at der i den omhandlede bydel foreligger en høj risiko for, at sådanne forringelser af og ulovlige tilslutninger til elmålerne fortsat vil forekomme.
- 117 Med henblik på at løfte den bevisbyrde, der i denne forbindelse påhviler CHEZ RB, kan selskabet ikke begrænse sig til at påstå, at en sådan adfærd og sådanne risici er »kendte«, således som selskabet synes at have gjort det for den forelæggende ret.
- 118 Såfremt CHEZ RB for det tredje skulle være i stand til at godtgøre, at den omtvistede praksis objektivt forfølger de legitime mål, som selskabet har påberåbt sig, skal det i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 endvidere godtgøres, at denne praksis udgør et middel, der er hensigtsmæssigt og nødvendigt med henblik på at opfylde disse mål.
- 119 Som generaladvokaten har anført i punkt 121-124 i forslaget til afgørelse, forekommer en praksis som den omtvistede praksis – a priori og med forbehold af den forelæggende rets endelige vurdering af de faktiske omstændigheder i denne forbindelse – at være egnet til effektivt at bekæmpe den ulovlige adfærd, der i det foreliggende tilfælde påstås at være målet, således at betingelsen vedrørende hensigtsmæssigheden af en sådan praksis med henblik på at forfølge de anførte legitime mål synes opfyldt.
- 120 Hvad angår betingelsen om nødvendigheden af den omtvistede praksis med henblik på at forfølge de legitime mål bemærkes, at det bl.a. påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om bydele som den i hovedsagen omhandlede, hvor CHEZ RB anvender den omtvistede praksis, udviser sådanne særlige karakteristika, at andre hensigtsmæssige og mindre indgribende foranstaltninger ikke vil kunne løse de foreliggende problemer.

- 121 I denne henseende har KZD i sine indlæg gjort gældende, at andre elforsyningselskaber har opgivet den omtvistede praksis, idet de har indsat andre tekniske løsninger med henblik på at bekæmpe forringelser og manipulation, samtidig med at de i de omhandlede bydele har geninstalleret elmålerne i disses normale højde.
- 122 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om der således findes andre hensigtsmæssige og mindre indgribende foranstaltninger med henblik på at opnå de mål, som CHEZ RB har gjort gældende, og, såfremt dette er tilfældet, at fastslå, at den omtvistede praksis ikke kan anses for at være nødvendig som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43.
- 123 Såfremt det antages, at der ikke kan findes en anden foranstaltning, der er lige så effektiv som den omtvistede praksis, skal den forelæggende ret derudover også efterprøve, om de ulemper, som den omtvistede praksis skaber, står i et rimeligt forhold til de forfulgte mål, og om denne praksis medfører et for vidtgående indgreb i de legitime interesser for de personer, der bor i de omhandlede bydele (jf. i denne retning bl.a. domme Ingeniørforeningen i Danmark, C-499/08, EU:C:2010:600, præmis 32 og 47, og Nelson m.fl., C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 76 ff.)
- 124 Den forelæggende ret skal for det første tage hensyn til den legitime interesse, som slutbrugere af elektricitet har med henblik på at have adgang til elforsyningen under omstændigheder, der ikke har stødende eller stigmatiserende virkning.
- 125 Det påhviler ligeledes den forelæggende ret at tage hensyn til karakteren af den omtvistede praksis, der er både påtvungen, generel og gammel, idet det er ubestridt, således som det allerede er nævnt i denne doms præmis 84, at den anvendes uden sondring og uden ophold på alle beboere i den omhandlede bydel, selv om hovedparten af disse beboere ikke individuelt kan tilregnes ulovlige handlinger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og disse beboere i øvrigt ikke kan holdes ansvarlige for sådanne handlinger begået af tredjemand.
- 126 Den forelæggende ret skal i sin bedømmelse tage hensyn til den interesse, som de slutbrugere, der bor i den omhandlede bydel, har i regelmæssigt og effektivt at kunne aflæse og kontrollere deres elektricitetsforbrug, idet denne interesse og kontrol udtrykkeligt er anerkendt og tilskyndet af EU-lovgiver, således som det allerede er fremhævet i denne doms præmis 44.
- 127 Selv om det synes at følge af en hensyntagen til alle de ovenstående bedømmelselementer, at den omtvistede praksis ikke kan begrundes i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, for så vidt som de ulemper, den skaber, ikke synes at stå i et rimeligt forhold til de tilstræbte formål, tilkommer det inden for rammerne af en præjudiciel procedure, der er indledt i medfør af artikel 267 TEUF, den forelæggende ret at foretage den endelige bedømmelse i denne forbindelse.
- 128 Henset til det ovenstående skal det tiende spørgsmål herefter besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en praksis som den i hovedsagen omhandlede ikke kan begrundes objektivt i hensynet til at varetage elektricitetsnettets sikkerhed og den korrekte registrering af elektricitetsforbruget, medmindre denne praksis ikke går ud over, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at virkeliggøre disse legitime mål, og de ulemper, denne praksis skaber, står i et rimeligt forhold til de formål, der således tilstræbes. Dette er ikke tilfældet, såfremt det enten konstateres, at der findes andre hensigtsmæssige og mindre indgribende midler til at opnå nævnte mål, eller – i tilfælde af, at der ikke findes sådanne andre midler – at nævnte praksis medfører et uforholdsmæssigt indgreb i den legitime interesse, som slutbrugere af elektricitet, der bor i den omhandlede bydel, som hovedsageligt bebos af beboere af romaoprindelse, har med henblik på at have adgang til elforsyningen under omstændigheder, der ikke er af stødende eller stigmatiserende karakter, og som gør det muligt for disse personer regelmæssigt at kontrollere deres elektricitetsforbrug, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

## Sagens omkostninger

<sup>129</sup> 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 (Store Afdeling) for ret:

- 1) Begrebet »forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse« som omhandlet i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, herunder i direktivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at dette begreb under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor alle elmålerne i en bydel, som i overvejende grad bebos af personer af romaoprindelse, er anbragt i en højde af seks til syv meter på elmast, der udgør en del af elektricitetsnettet af luftledninger, mens sådanne elmålere i andre bydele er anbragt i under to meters højde, finder anvendelse, uden at der skal sondres mellem, om nævnte kollektive foranstaltning berører personer, der er af en vis etnisk oprindelse, eller om den berører personer, der, uden at være af denne oprindelse, sammen med førstnævnte personer udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt som følge af denne foranstaltning.
- 2) Direktiv 2000/43, navnlig bestemmelserne i direktivets artikel 2, stk. 1 og stk. 2, litra a) og b), skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter, at det med henblik på, at det fastslås, at der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er omfattet af dette direktivs artikel 3, stk. 1, er et krav, at den ringere behandling eller hensættelse i en særlig ufordelagtig situation, der henvises til i ovennævnte litra a) og b), består i et indgreb i legitime rettigheder eller interesser.
- 3) Artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en foranstaltning som den, der er beskrevet i denne domskonklusions punkt 1, udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i denne bestemmelse, såfremt det viser sig, at nævnte foranstaltning er blevet indført og/eller opretholdes af grunde, der er knyttet til den fælles etniske oprindelse af størstedelen af beboerne i den omhandlede bydel, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere under hensyntagen til alle de relevante omstændigheder i sagen samt reglerne om omvendt bevisbyrde i nævnte direktivs artikel 8, stk. 1.
- 4) Artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at:
  - denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det er en betingelse for, at der foreligger indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, at den særligt ufordelagtige situation skal være opstået på grund af race eller etnisk oprindelse
  - begrebet »tilsyneladende neutral« bestemmelse, betingelse eller praksis som omhandlet i nævnte bestemmelse skal forstås som en bestemmelse, betingelse eller praksis, der umiddelbart er udformet eller anvendes neutralt, dvs. under hensyntagen til andre faktorer end det beskyttede kendetegn, og som ikke kan sidestilles hermed
  - begrebet »særlig ufordelagtig« situation som omhandlet i samme bestemmelse ikke betegner et særligt væsentligt, åbenbart og alvorligt tilfælde af ulighed, men betyder, at det navnlig er personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse, der som følge af den omhandlede bestemmelse, betingelse eller praksis stilles i en ufordelagtig situation

- såfremt det måtte antages, at en foranstaltning som den, der er beskrevet i denne domskonklusions punkt 1, ikke udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i nævnte direktiv, kan en sådan foranstaltning således i princippet udgøre en tilsyneladende neutral praksis som omhandlet i litra b) i nævnte artikel 2, stk. 2, der stiller personer af en bestemt etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer
- en sådan foranstaltning ikke kan begrundes objektivt i hensynet til at varetage elektricitetsnettets sikkerhed og den korrekte registrering af elektricitetsforbruget, medmindre denne foranstaltning ikke går ud over, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at virkeliggøre disse legitime mål, og de ulemper, denne praksis skaber, står i et rimeligt forhold til de formål, der således tilstræbes. Dette er ikke tilfældet, såfremt det enten konstateres, at der findes andre hensigtsmæssige og mindre indgribende midler til at opnå nævnte mål, eller – i tilfælde af, at der ikke findes sådanne andre midler – at nævnte foranstaltning medfører et uforholdsmæssigt indgreb i den legitime interesse, som slutbrugere af elektricitet, der bor i den omhandlede bydel, som i overvejende grad bebos af beboere af romaoprindelse, har med henblik på at have adgang til elforsyningen under omstændigheder, der ikke er af stødende eller stigmatiserende karakter, og som gør det muligt for disse personer regelmæssigt at kontrollere deres elektricitetsforbrug, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter