



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
20 päivänä syyskuuta 2012<sup>1</sup>

**Asia C-394/11**

**Valeri Hariev Belov**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntön tutkittavaksi ottaminen — SEUT 267 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion tuomioistuin — Direktiivi 2000/43/EY — Rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaate — Välillinen syrjintä — Kaupunginosat, joiden asukkaista suurin osa on alkuperältään romaneja — Sähkömittarien asentaminen kuluttajien saavuttamattomissa olevalle korkeudelle — Perustelut — Petosten ja väärinkäytösten estäminen — Direktiivit 2006/32/EY ja 2009/72/EY — Kuluttajan mahdollisuus lukea yksilöllinen sähkönkulutus

## I Johdanto

1. Onko kyse syrjinnästä silloin, kun sähkömittarit asennetaan kaupunginosissa, joissa asuu lähinnä tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvia ihmisiä, huomattavasti korkeammalle kuin muualla? Tämä on pääasiallinen kysymys, jota unionin tuomioistuin tarkastelee nyt käsiteltävässä asiassa Bulgarian syrjinnänvastaisen komission (jäljempänä KZD)<sup>2</sup> pyynnöstä. Tämä tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää syrjinnän vastaisia direktiivejä – käsiteltävässä asiassa direktiiviä 2000/43/EY<sup>3</sup> – koskevaa oikeuskäytäntöään,<sup>4</sup> ja tässä yhteydessä sen on ensimmäistä kertaa pohdittava etniseen alkuperään perustuvaan välilliseen syrjintään liittyviä ongelmia sekä tällaisen syrjinnän oikeutusperusteita. Lisäksi sen on tutkittava alustavana kysymyksenä sitä, onko KZD:llä SEUT 267 artiklan mukaan ylipäänsä oikeutta esittää sille ennakkoratkaisukysymyksiä.

2. Oikeusriidan aiheutti Bulgarian Montanan kaupungin kahdessa kaupunginosassa sovellettava käytäntö asentaa sähkömittarit sähköpylväisiin seitsemän metrin korkeudelle, kun muualla sähkömittarit on kiinnitetty kuluttajien saataville 1,7 metrin korkeuteen. Kyseisissä kaupunginosissa asuu lähinnä ihmisiä, jotka kuuluvat romanien muodostamaan väestönosaan,<sup>5</sup> joten herää kysymys, onko kuvattu menettely etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Komisia za zashtita ot diskriminatsia.

3 — Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/43/EY (EUVL L 180, s. 22).

4 — Syrjinnän vastaisiin direktiiveihin kuuluvat lisäksi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY (EYVL L 303, s. 16), miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla 13.12.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/113/EY (EUVL L 373, s. 37) sekä miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY (EUVL L 204, s. 23).

5 — Ilmaisua ”romanit” käytetään usein yläkäsitteenä kulttuuriltaan pääpiirteissään samanlaisille, sekä kiertäville että paikallaan pysyville ryhmille (esim. romanit, sintit, gypsy-romanit, kiertolaiset, kaaleet, irtolaiset). Ks. erityisesti komission 5.4.2011 antama tiedonanto ”EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille” (KOM(2011) 173 lopullinen) ja komission 21.5.2012 antama tiedonanto ”Romanien integraatiota edistävät kansalliset strategiat: EU:n puitekehysten täytäntöönpano alulle” (KOM(2012) 226 lopullinen), kummastakin alaviite 1.

3. Kun otetaan huomioon se seikka, että mahdollisen syrjinnän kohteena ovat romanit, käsiteltävä asia on erityisen arkaluonteinen. Romanian asemaan Euroopan suurimpana vähemmistöryhmänä on kiinnitetty viime vuosina entistä enemmän huomiota julkisuudessa. Monet Euroopan 10–12 miljoonasta romanista joutuvat päivittäin ennakkoluulojen, suvaitsemattomuuden, syrjinnän ja sosiaalisten rajoitusten kohteeksi. He ovat usein sosiaalisesti syrjäytyneitä ja elävät erittäin puutteellisissa sosioekonomisissa olosuhteissa.<sup>6</sup> Sen vuoksi romanien sosiaalinen ja taloudellinen integroituminen on yksi Euroopan unionin ja Bulgarian tasavallan asettamista tavoitteista.<sup>7</sup> Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on joutunut useita kertoja käsittelemään romanien syrjintää koskevia asioita.<sup>8</sup>

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

4. Unionin asiaa koskevan lainsäädännön muodostaa direktiivi 2000/43. Lisäksi on viitattava direktiiveihin 2006/32/EY<sup>9</sup> ja 2009/72/EY,<sup>10</sup> jotka sisältävät sähkön sisämarkkinoita ja energiatehokkuutta koskevia sääntöjä.

1. Syrjinnän kieltävä direktiivi 2000/43

5. Direktiivin 2000/43 2 artikla sisältää muun muassa seuraavan määritelmän:

”1. Tässä direktiivissä yhdenvertaisen kohtelun periaatteella tarkoitetaan, ettei minkäänlaista rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä.

2. Sovellettaessa 1 kohtaa:

- a) välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa;
- b) välillisenä syrjintänä pidetään sitä, jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, jollei [kyseinen säännös, peruste tai käytäntö ole objektiivisesti perusteltu oikeutetulla tavoitteella] ja jolleivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia.

– –”

6 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu komission 5.4.2011 antama tiedonanto, s. 2.

7 — Ks. edelleen edellä alaviitteessä 5 mainitut komission 5.4.2011 ja 21.5.2012 antamat tiedonannot sekä ennakkoratkaisupyynnössä mainitut Bulgarian toimenpiteet, kuten puiteohjelma romanien integroimiseksi Bulgarian yhteiskuntaan, kansallinen ohjelma romanien elinolojen parantamiseksi Bulgariassa ja romanien integraation vuosikymmen 2005–2015 -aloitteeseen liittyvä kansallinen toimintaohjelma.

8 — Ks. esim. asia D. H. ym. v. Tšekin tasavalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 13.11.2007 (valitus nro 57325/00, Recueil des arrêts et décisions 2007-IV) ja asia Oršuš ym. v. Kroatia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.3.2010 (valitus nro 15766/03, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa).

9 — Energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä neuvoston direktiivin 93/76/ETY kumoamisesta 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/32/EY (EUVL L 114, s. 64).

10 — Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY (EUVL L 211, s. 55).

6. Direktiivin 2000/43 soveltamisala määritetään sen 3 artiklassa seuraavasti:

”1. Yhteisölle annetun toimivallan puitteissa tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin henkilöihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, julkisyhteisöt mukaan lukien, kun kyseessä on:

--

h) yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja tarjonta, mukaan lukien asuminen.

--”

7. Direktiivin 2000/43 7 artiklan, joka sisältää oikeussuojaa koskevia säännöksiä, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitetut oikeudelliset ja/tai hallinnolliset menettelyt, mukaan lukien jäsenvaltioiden aiheellisina pitämät sovittelumenettelyt, ovat – myös sen työsuhteen päätyttyä, jossa syrjinnän väitetään tapahtuneen – kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleensa kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.”

8. Direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdassa säädetään todistustaakasta seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kansallisen oikeudenkäyttöjärjestelmänsä mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kun henkilö, joka katsoo kärsineensä vääryyttä sen vuoksi, että häneen ei ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, esittää tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa tapahtuneen välitöntä tai välillistä syrjintää, vastaajan on näytettävä toteen, ett[ä] yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole rikottu.”

9. Lisäksi on viitattava direktiivin 2000/43 13 artiklaan, joka koskee yhdenvertaista kohtelua edistäviä elimiä:

”1. Jäsenvaltioiden on nimettävä elin tai elimiä, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä vapaata kohtelua. Nämä elimet voivat muodostaa osan virastoista, jotka vastaavat ihmisoikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta jäsenvaltiossa.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden elinten toimivaltaan kuuluu:

— avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, sanotun kuitenkin rajoittamatta uhrien ja 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen yhdistysten, järjestöjen ja muiden oikeushenkilöiden oikeuksia,

— teettää riippumattomia selvityksiä syrjintään liittyvistä kysymyksistä,

— julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä.”

## 2. Sähkön sisämarkkinoita ja energiatehokkuutta koskevat direktiivit

10. Direktiivin 2006/32 tarkoituksena on energian käytön tehokkuuden parantaminen jäsenvaltioissa erilaisilla toimenpiteillä, muun muassa loppukäyttäjille tarjottavien energiatehokkuutta parantavien toimenpiteiden avulla. Direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleessa on muun muassa seuraava ilmaisu:

”Jotta loppukäyttäjät voivat tehdä paremmin tosiseikkoihin perustuvia päätöksiä omasta energiankulutuksestaan, heille olisi annettava kohtuullinen määrä energiankulutusta koskevaa ja muuta asiaan liittyvää tietoa – – Lisäksi kuluttajia olisi aktiivisesti kannustettava tarkistamaan omat mittarilukemansa säännöllisesti.”

11. Direktiivin 2006/32 13 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähkön, maakaasun, kaukolämmityksen ja/tai kaukojäähdytyksen ja kotitalouksien lämpimän käyttöveden loppukäyttäjille tarjotaan, sikäli kuin se on teknisesti mahdollista, taloudellisesti järkevää ja oikeassa suhteessa mahdollisiin energiansästöihin, kilpailukykyisin hinnoin käyttäjäkohtaiset mittarit, jotka kuvaavat tarkasti loppukäyttäjän todellista energiankulutusta ja antavat tiedot sen todellisesta ajoittumisesta.

--”

12. Direktiivi 2009/72 sisältää yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle, jakelulle ja toimitukselle, ja siinä säädetään energia-alan järjestämisestä ja toimintatavasta.<sup>11</sup> Kyseisen direktiivin 3 artiklan 7 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet loppukäyttäjien suojelemiseksi”, ja toimenpiteisiin sisältyvät ainakin kotitalousasiakkaiden tapauksessa mainitun direktiivin liitteessä I luetellut toimenpiteet.

13. Direktiivin 2009/72 liitteessä I olevan 1 kohdan, jonka otsikko on ”Kuluttajansuojatoimenpiteet”, mukaan ”[direktiivin] 3 artiklassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on määrä varmistaa, että:

--

- h) asiakkailta on käytettävissään omat kulutustietonsa -- [ja]
- i) asiakkaille tiedotetaan asianmukaisesti todellisesta kaasunkulutuksesta ja kustannuksista riittävän usein, jotta he voivat säännellä omaa kaasunkulutustaan. -- Tällaisten toimenpiteiden kustannustehokkuus on otettava asianmukaisesti huomioon. Kuluttajalta ei saa periä lisämaksua tästä palvelusta;

--”

### B Bulgarian oikeus

14. Bulgariassa annettiin useiden Euroopan unionin direktiivien ja muiden säädösten, mukaan lukien direktiivin 2000/43, täytäntöönpanotoimena syrjinnän vastainen laki<sup>12</sup> (jäljempänä ZZD), joka sisältää syrjintäkieltoa koskevien säännösten lisäksi myös syrjinnän vastaista komissiota (jäljempänä KZD) koskevia säännöksiä. Ennakkoratkaisupyyntö koskee lisäksi useita muita kansallisia säädöksiä, kuten

11 — Direktiivillä 2009/72, joka oli pantava täytäntöön viimeistään 3.3.2011, kumottiin ja korvattiin sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/54/EY (EUVL L 176, s. 37). Sen vuoksi viitataan jäljempänä yksinomaan direktiivin 2009/72 säännöksiin eikä KZD:n mainitsemaan direktiivin 2003/54 säännöksiin.

12 — Zakon za zashtita ot diskriminatstia.

energiatalouslakia (Zakon za energetikata), asetusta sähköntuottajien ja -kuluttajien liittamisestä sähkön siirto- ja jakeluverkkoihin (Naredba za prisaedinyavane na proizvoditeli i potrebiteli na elektricheska energia kam prenosnata i elektricheskata paspredelitelni mrezi) sekä sähkönhankinta- ja jakeluyritysten yleisiä myyntiehtoja (Obshti uslovia na dogovorite za izpolzvane na elektrorazpredelitelnite mrezi).

### III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

15. Pääasian oikeudenkäynti perustuu Valeri Belovin KZD:lle tekemään valitukseen. Belov asuu bulgarialaisessa Montanan kaupungissa, tarkemmin sanottuna toisessa kahdesta kaupunginosasta, jotka tunnetaan ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen tietojen mukaan lähinnä romaneista koostuvan väestönsä vuoksi romanikaupunginosina.

16. Montanan kunnan sähköenergian toimittajana on ChEZ Elektro Bulgaria AD (jäljempänä CEB) ja sähkön jakelijana ChEZ Raspredelenie Bulgaria AD (jäljempänä CRB), jotka toimivat valtion energia- ja vesialan sääntelykomission (jäljempänä DKEVR) valvonnassa.<sup>13</sup> Koko Montanan kaupungin alueella käytetään sähkömittareita, jotka ovat CRB:n omaisuutta.

17. Sähkömittarit asennettiin Montanan kaupungin kahdessa romanikaupunginosassa Ogostassa ja Kosharnikissa ja joissakin muissa kaupungeissa vuosina 1998 ja 1999 sähköpylväisiin seitsemän metrin korkeudelle. Näiden alueiden ulkopuolella sähkömittarit on asennettu enintään 1,7 metrin korkeudelle, useimmiten kuluttajien asuntoihin tai rakennusten ulkoseiniin tai aitoihin.

18. Jotta kuluttajat voivat ainakin epäsuorasti tarkistaa seitsemän metrin korkeudelle asennettujen sähkömittarien lukemat, CRB sitoutuu yleisissä sopimusehdoissaan tarjoamaan kuluttajalle korvauksetta tämän kirjallisesta pyynnöstä kolmen päivän kuluessa nostolavan sisältävän erikoisajoneuvon, jonka avulla CRB:n työntekijät voivat lukea sähkömittarin. Yksikään kuluttaja ei ole tosin vielä käyttänyt tätä mahdollisuutta. Vaihtoehtoisena mahdollisuutena on asennuttaa kuluttajan asuntoon maksulliset tarkastussähkömittarit. Muuta mahdollisuutta omin silmin tapahtuvaan valvontaan ei näillä alueilla ole.

19. KZD:n valitusmenettelyssä Belov väitti, että sähkömittarien sijoittaminen seitsemän metrin korkeudelle syrjii häntä hänen etnisen alkuperänsä vuoksi. Samalla hän väitti, että kaikki näissä kaupunginosissa asuvat etniseltä alkuperältään romaneja olevat ihmiset kärsivät syrjinnästä etniseen ryhmään kuulumisen vuoksi.

20. Belovin valitus kohdistuu CEB:hen. KZD kutsui CRB:n, molempien yritysten lailliset edustajat ja hallituksen sekä DKERV:n pääasian oikeudenkäyntiin.

### IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

21. KZD saattoi pääasian oikeudenkäynnin yhteydessä asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja esitti sille seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko tutkittava asia – – direktiivin 2000/43/EY (tässä 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan) soveltamisalaan?

13 — Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane.

2) Miten on ymmärrettävä direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan ilmaisu 'kohdellaan – – epäsuotuisammin' ja direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan ilmaisu 'saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden'?

2.1) Edellyttääkö epäsuotuisamman kohtelun luokittelu välittömäksi syrjinnäksi, että kohtelu on epäsuotuisampaa ja että se loukkaa välittömästi tai välillisesti laissa nimenomaisesti säädettyjä oikeuksia tai etuja, vai onko se ymmärrettävä ilmaisun laajemmassa merkityksessä kaikenlaiseksi sellaiseksi käyttäytymiseksi (suhtautumiseksi), joka on vähemmän edullista kuin käyttäytyminen toisessa vastaavanlaisessa tilanteessa?

2.2) Edellyttääkö erityisen epäedulliseen asemaan saattamisen luokittelu välilliseksi syrjinnäksi, että kohtelu loukkaa välittömästi tai välillisesti laissa nimenomaisesti säädettyjä oikeuksia tai etuja, vai onko se ymmärrettävä ilmaisun laajemmassa merkityksessä kaikenlaiseksi erityisen epäedulliseen asemaan saattamiseksi?

3) Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettava vastaus,

jos luokittelu direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuksi välittömäksi tai välilliseksi syrjinnäksi edellyttää, että epäsuotuisampi kohtelu tai erityisen epäedulliseen asemaan saattaminen loukkaa välittömästi tai välillisesti laissa säädettyä oikeutta tai etua

3.1) vahvistetaanko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 38 artiklan määräyksissä sekä direktiivin 2006/32/EY (johdanto-osan 29 perustelukappale, 1 artikla ja 13 artiklan 1 kohta), direktiivin 2003/54/EY (3 artiklan 5 kohta) ja direktiivin 2009/72/EY (3 artiklan 7 kohta) säännöksissä sähkön loppukäyttäjän sellainen oikeus tai etu, että hän voi säännöllisesti tarkastaa sähkömittarin lukemat, johon voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa pääasian kaltaisen menettelyn yhteydessä

ja

3.2) ovatko näiden määräysten ja säännösten kanssa yhteensopivia kansalliset säännökset ja/tai valtion energia- ja vesialan sääntelyviranomaisen toteuttama hallintokäytäntö, jonka mukaan sähkönjakeluyritys voi vapaasti sijoittaa sähkömittarinsa paikkoihin, joihin on vaikeaa tai mahdotonta päästä käsiksi, minkä vuoksi kuluttajat eivät voi itse säännöllisesti tarkastaa ja seurata sähkömittarien lukemia?

4) Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettava vastaus,

jos luokittelu välittömäksi tai välilliseksi syrjinnäksi ei edellytä, että laissa säädettyä oikeutta tai etua loukataan välittömästi tai välillisesti,

4.1) ovatko direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaan sallittuja sellaiset pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset kansalliset säännökset tai sellainen kyseessä olevan kaltaisen kansallinen oikeuskäytäntö, jonka mukaan syrjinnäksi luokittelu edellyttää, että epäsuotuisampi kohtelu ja epäedulliseen asemaan saattaminen loukkaavat välittömästi tai välillisesti laissa säädettyjä oikeuksia tai etuja, ja

4.2) jos ne eivät ole sallittuja, onko kansallinen tuomioistuin velvollinen olemaan soveltamatta niitä ja soveltamaan niiden sijasta direktiivissä esitettyjä määritelmiä?

5) Miten on tulkittava direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohtaa?

5.1) Edellytetäänkö siinä, että uhri esittää tosiseikat, joiden nojalla syntyy yksiselitteinen, kiistaton ja varma johtopäätös tai päätelmä välittömästä tai välillisestä syrjinnästä, vai riittääkö, että tosiseikat antavat aiheen olettaa tällaista syrjintää tapahtuneen?

5.2) Jos tosiseikkojen perusteella käy ilmi, että

- a) sähkömittarit on sijoitettu ainoastaan romanikaupunginosina tunnetuissa kahdessa kaupunginosassa kaduille sähköpylväisiin sellaiselle korkeudelle, josta kuluttajat eivät ylety omin silmin lukemaan mittarilukemia, tunnetuin poikkeuksin näiden kaupunginosien tietyissä osissa
- b) ja kaikissa muissa kaupunginosissa toiselle korkeudelle (enintään 1,7 m), josta mittarilukeman pystyy lukemaan omin silmin, yleensä käyttäjän asuntoon tai rakennuksen julkisivuun tai aitaan,

siirrykö todistustaakka vastaajalle?

5.3) Estääkö todistustaakan siirtymisen vastaajalle

- a) se, että romanikaupunginosina tunnetuissa kahdessa kaupunginosassa ei asu ainoastaan romaneja vaan myös muihin etnisiin ryhmiin kuuluvia ihmisiä, ja/tai
- b) vastaavasti se, kuinka suuri osa näiden kaupunginosien väestöstä tosiasiallisesti katsoo olevansa romaneja, ja/tai
- c) se, että sähkönjakeluyritys pitää syyt, joiden vuoksi sähkömittarit on sijoitettu näissä kaupunginosissa mainitulle seitsemän metrin korkeudelle, yleisesti tunnettuina?

6) Kun otetaan huomioon viidenteen kysymykseen annettava vastaus,

6.1) jos direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että on syytä olettaa syrjintää tapahtuneen, ja jos edellä mainitut tosiseikat aiheuttavat todistustaakan siirtymisen vastaajalle, minkälaista syrjintää näiden tosiseikkojen perusteella voidaan olettaa tapahtuneen – välitöntä syrjintää, välillistä syrjintää ja/tai häirintää

6.2) sallitaanko direktiivin 2000/43 säännöksissä välittömän syrjinnän ja/tai häirinnän oikeuttaminen sillä, että tarvittavien ja soveltuvien keinojen avulla noudatetaan laissa säädettyä tavoitetta

6.3) kun otetaan huomioon sähkönjakeluyrityksen korostamat laissa säädetty tavoitteet, joita se noudattaa, voivatko ne oikeuttaa mainituissa kaupunginosissa sovelletun toimenpiteen tilanteessa, jossa

- a) toimenpidettä sovelletaan molemmissa kaupunginosissa kerääntyneiden maksamattomien laskujen ja käyttäjien useiden rikkomusten, jotka vaikuttavat sähkölaitteistojen turvallisuuteen, laatuun sekä jatkuvaan ja turvalliseen toimintaan tai vaarantavat sen, vuoksi

ja

toimenpidettä sovelletaan kollektiivisesti, riippumatta siitä, onko kyseinen käyttäjä maksanut sähkön jakelusta ja toimituksesta saamansa laskut vai ei, ja riippumatta siitä, onko todettu, että kyseinen käyttäjä on tehnyt jonkin rikkomuksen (käsitellyt sähkömittarin lukemia, tehnyt laittoman liitännän ja/tai käyttänyt laittomasti

sähköä/muuttanut laittomasti sähkövirran suuntaa ilman, että sähkön kulutusta on laskettu ja että siitä on maksettu, tai käyttänyt verkkoa joillakin muilla tavoilla, jotka vaikuttavat sähkölaitteistojen turvallisuuteen, laatuun ja jatkuvaan ja turvalliseen toimintaan tai vaarantavat sen)

- b) kaikista vastaavista rikkomuksista vahvistetaan oikeussäännöissä ja jakelusopimuksen yleisissä ehdoissa (jäljempänä jakelusopimus) siviilioikeudellinen, hallinnollinen ja rikosoikeudellinen vastuu
- c) jakelusopimuksen yleisten ehtojen 27 kohdan 2 alakohdan lauseke – jonka mukaan jakeluyritys takaa mahdollisuuden sähkömittarin lukeman omin silmin tapahtuvaan tarkastukseen käyttäjän nimenomaisesta kirjallisesta pyynnöstä – ei anna käyttäjälle tosiasiallista mahdollisuutta tarkastaa omia mittarilukemiaan henkilökohtaisesti ja säännöllisesti
- d) on mahdollista sijoittaa käyttäjän nimenomaisesta kirjallisesta pyynnöstä käyttäjän asuntoon tarkastussähkömittari, josta hänen on maksettava maksu
- e) toimenpide on erityinen ja näkyvä merkki käyttäjän muodossa tai toisessa esiintyvistä epäasianmukaisuudesta, joka sähkönjakeluyrityksen väitteen mukaan on tämän toimenpiteen perusteena yleisesti tunnettujen syiden vuoksi
- f) on olemassa muita teknisiä välineitä ja toimenpiteitä sähkömittarien suojaamiseksi kajoamiselta
- g) sähkönjakeluyrityksen edustaja toteaa, että toisen kaupungin romanikaupunginosissa toteutettu vastaava toimenpide ei ole käytännössä kyennyt estämään sähkömittareihin kajoamista
- h) näihin kaupunginosiin asennetun sähkölaitteiston – muuntaja-aseman – turvaamiseksi ei oleteta tarvittavan sähkömittareita vastaavia toimenpiteitä?”

22. Unionin tuomioistuimessa käytyyn oikeudenkäyntiin ovat osallistuneet kirjallisesti ja suullisesti CEB ja CRB,<sup>14</sup> Bulgarian hallitus sekä Euroopan komissio. Valeri Belov oli edustettuna 11.7.2012 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

## V Oikeudellinen arviointi

### A Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

23. Osa menettelyn osapuolista kyseenalaistaa käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen. Ne moittivat lähinnä KZD:n niiden mielestä puuttuvaa asemaa tuomioistuimena. Samalla ne väittävät, että jotkin unionin tuomioistuimelle esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä ovat hypoteettisia.

14 — CEB:tä ja CRB:tä edusti yhteinen edustaja, ja ne esittivät yhteisiä kirjallisia ja suullisia huomautuksia.



## 1. KZD:n oikeus esittää ennakkoratkaisupyyntöjä

24. Kun otetaan huomioon niiden riippumattomien viranomaisten lukumäärä, joita jäsenvaltioihin on – varsinkin unionin oikeuden säännöksiä täytäntöön pantaessa – viime vuosina luotu, ei ihmetytä, että unionin tuomioistuin joutuu yhä uudelleen palaamaan kysymykseen siitä, voivatko nämä toimielimet esittää ennakkoratkaisupyyntöjä.<sup>15</sup>

25. Kun tutkitaan KZD:n kaltaisen riippumattoman viranomaisen oikeutta esittää ennakkoratkaisupyyntöjä, on selvittävää, voidaanko kyseistä toimielintä pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena. Euroopan komissio ja Bulgarian hallitus ovat tätä mieltä, kun taas CEB ja CRB ovat päinvastaisella kannalla.

26. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyyntöjen esittämis-oikeuden arviointi on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys. Se, voidaanko kyseistä toimielintä pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, määritetään useiden seikkojen perusteella, joita ovat muun muassa toimielimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus.<sup>16</sup> Lisäksi kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.<sup>17</sup> Sen vuoksi jäljempänä on selvittävää KZD:n menettelyn ja rakenteen avulla, täyttääkö se nämä kriteerit.

27. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, ettei KZD:tä voida pitää suoralta kädeltä tuomioistuimena viittaamalla sen unionin oikeuden mukaiseen tehtävään toimielimenä, jonka tehtävänä on yhdenvertaisen kohtelun edistäminen ja syrjinnän uhrien oikeuksien puolustaminen (direktiivin 2000/43 7 ja 13 artikla). Oikeuksien puolustaminen, jota direktiivissä 2000/43 edellytetään, koskee ”oikeudellisia ja/tai hallinnollisia menettelyjä” (direktiivin 2000/43 7 artiklan 1 kohta), eikä oikeuksia puolusteta siis välttämättä ainoastaan tuomioistuimissa. Näin ollen on tutkittava yksityiskohtaisesti, täyttääkö KZD ne vaatimukset, joita unionin oikeudessa SEUT 267 artiklan mukaan asetetaan jäsenvaltioiden tuomioistuimille.

28. Ongelmattomia ovat KZD:n lakisääteisyys, pysyvyys ja toimiminen oikeussääntöjen soveltajana.<sup>18</sup> KZD:n tapauksessa täytyy myös menettelyn kontradiktorisuutta koskeva kriteeri.<sup>19</sup> Hyvin kiistanalaisia käsiteltävässä asiassa ovat sen sijaan KZD:n riippumattomuus, sen tuomiovallan pakottavuus sekä ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.

15 — Ks. esimerkkeinä monista asia C-407/98, Abrahamsson ja Anderson, tuomio 6.7.2000 (Kok., s. I-5539); asia C-53/03, Syfait ym., tuomio 31.5.2005 (Kok., s. I-4609, 29 kohta); asia C-195/06, Österreichischer Rundfunk, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8817) ja asia C-517/09, RTL Belgium, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-14093) sekä julkisasiamies Jääskisen 7.6.2012 esittämä ratkaisuehdotus vireillä olevassa asiassa C-136/11, Westbahn Management, ratkaisuehdotuksen 26–30 kohta.

16 — Ks. mm. asia 61/65, Vaassen-Göbbels, tuomio 30.6.1966 (Kok., s. 584, Kok. Ep. I, s. 263); asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997 (Kok., s. I-4961, 23 kohta); yhdistetyt asiat C-110/98-C-147/98, Gabalfrisa ym., tuomio 21.3.2000 (Kok., s. I-1577, 33 kohta); edellä alaviitteessä 15 mainitut asia Syfait ym., tuomion 29 kohta, asia Österreichischer Rundfunk, tuomion 19 kohta ja asia RTL Belgium, tuomion 36 kohta sekä asia C-196/09, Miles ym., tuomio 14.6.2011 (Kok., s. I-5105, 37 kohta).

17 — Ks. mm. asia C-11/94, Job Centre, tuomio 19.10.1995 (Kok., s. I-3361, 9 kohta); asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000 (Kok., s. I-10497, 25 kohta); edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Syfait ym., tuomion 29 kohta; asia C-165/03, Längst, tuomio 30.6.2005 (Kok., s. I-5637, 25 kohta); asia C-96/04, Standesamt Stadt Niebüll, tuomio 27.4.2006 (Kok., s. I-3561, 13 ja 14 kohta); asia 138/80, Borcker, määräys 18.6.1980 (Kok., s. 1975, Kok. Ep. I, s. 245, 4 kohta); asia 318/85, Greis Unterweger, määräys 5.3.1986 (Kok., s. 955, 4 kohta); asia C-192/98, ANAS, määräys 26.11.1999 (Kok., s. I-8583, 21 kohta) ja asia C-344/09, Bengtsson, määräys 24.3.2011 (Kok., s. I-1999, 18 ja 19 kohta).

18 — Ks. oikeusperustasta ZZD:n 40 §:n 1 momentti sekä ZZD:n siirtymä- ja loppusäännösten 2 ja 3 §, pysyvyydestä ZZD:n 48 § ja KZD:n työjärjestyksen 5 artikla sekä toimimisesta oikeussääntöjen soveltajana ZZD:n 47 §:n 1, 2 ja 3 kohta.

19 — Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan menettelyn kontradiktorisuutta koskeva kriteeri ei kuitenkaan ole absoluuttinen kriteeri (ks. asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994, Kok., s. I-1783, Kok. Ep. XV, s. I-147, 12 kohta; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Dorsch Consult, tuomion 31 kohta ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Standesamt Stadt Niebüll, tuomion 13 kohta).

a) Riippumattomuus

29. Oikeuslaitoksen riippumattomuuden käsite käsittää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaksi osatekijää: ulkoisen ja sisäisen.

30. Itsenäisyyden käsitteen ulkoinen osatekijä edellyttää, että elin, jota on pyydetty käsittelemään asiaa, on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen riitojen yhteydessä.<sup>20</sup> Käsiteltävässä asiassa ei ole epäilystä KZD:n päätöksentekuelimen jäsenten ulkoisesta riippumattomuudesta. Heihin sovelletaan Bulgarian siviiliprosessilain tuomarien riippumattomuutta koskevia säännöksiä.<sup>21</sup> He nauttivat näin ollen Bulgarian yleisten tuomioistuinten tuomareihin verrattavissa olevaa suojaa.

31. Riippumattomuuden sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian kohteeseen.<sup>22</sup>

32. CEB ja CRB katsovat, ettei KZD ole objektiivisesti puolueeton.<sup>23</sup> Ne perustelevat kantaansa KZD:n rakenteella, erityisesti sen päätöksentekuelimen ja sen alaisen hallintokoneiston yhteydellä, sekä KZD:n tehtävillä.

33. Nämä väitteet eivät kuitenkaan ole kovin vakuuttavia.

34. KZD:n päätöksentekuelin ja sen alaiset hallintoviranomaiset on nimittäin selvästi erotettu toiminnallisesti toisistaan. Hallintoviranomaiset voivat tosin laatia oikeudellisia lausuntoja syrjintää koskevista kysymyksistä myös komission (KZD) jäsenille. Unionin tuomioistuimen saamista tiedoista ei käy kuitenkaan ilmi, että hallintoviranomaiset olisivat osallistuneet komission jäsenten päätöksentekoon.<sup>24</sup> Oikeusavun antaminen oletetuille syrjinnän uhreille, mikä kuuluu KZD:n tehtäviin toimielimenä,<sup>25</sup> tapahtuu yksinomaan hallintoviranomaisten toimesta, eivätkä komission jäsenet osallistu siihen. Bulgarian hallitus totesi lisäksi suullisessa käsittelyssä, ettei syrjinnän uhreja neuvota ja tueta vireillä olevien asioiden yhteydessä. Komission jäsenet tai hallintoviranomaiset eivät siis ole toisen osapuolen tukena vireillä olevan valitusmenettelyn aikana. Komission jäsenet päättävät ZZD:hen kohdistuvista rikkomuksista objektiivisesti ja riippumattomasti.<sup>26</sup>

35. Pelkästään se seikka, että KZD luotiin elimenä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamista varten,<sup>27</sup> ei johda esimerkiksi siihen, että se olisi automaattisesti uhrien puolella ja olisi sen vuoksi puolueellinen. KZD:n on kyllä valvottava ZZD:n oikeussäännösten noudattamista. Se hoitaa tehtävänsä kuitenkin tuomioistuimen tapaan objektiivisena ja riippumattomana valtion elimenä, jonka on valitusmenettelyn yhteydessä todettava sekä syrjinnän esiintyminen että sen mahdollinen esiintymättömyys.

20 — Asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006 (Kok., s. I-8613, 50 ja 51 kohta); edellä alaviitteessä 15 mainittu asia RTL Belgium, tuomion 39 kohta ja asia C-109/07, Pilato, määräys 14.5.2008 (Kok., s. I-3503, 23 kohta); ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Abrahamsson ja Anderson, tuomion 34 kohta.

21 — Ks. ZZD:n 61 §:n 3 momentti, jossa viitataan Bulgarian siviiliprosessilain 22–24 §:ään.

22 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Wilson, tuomion 52 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia RTL Belgium, tuomion 40 kohta; ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Abrahamsson ja Anderson, tuomion 34–37 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Plato, määräyksen 24 kohta.

23 — Ks. objektiivisen ja subjektiivisen puolueettomuuden välisestä erosta asia C-308/07 P, Koldo Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, tuomio 19.2.2009 (Kok., s. I-1059, 46 kohta).

24 — Edellä alaviitteessä 15 mainituista asiasta Syfait ym. ja asiasta RTL Belgium poiketen KZD:n päätöksentekuelimen ja sen alaisten hallintoviranomaisten välillä ei ole toiminnallista yhteyttä. Toisin kuin noissa asioissa, KZD:n jäsenet eivät nimittäin tee päätöksiä sen alaisten hallintoviranomaisten esityksestä vaan siitä riippumatta.

25 — Ks. ZZD:n 47 §:n 9 kohta.

26 — Ks. ZZD:n 40 §:n 1 momentti sekä KZD:n perussääntö ja työjärjestys.

27 — Ks. direktiivin 2000/43 7 ja 13 artikla.

36. Edellä esitetystä seuraa, että KZD on riittävän riippumaton, jotta sitä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

#### b) Tuomiovallan käyttäminen

37. CEB ja CRB väittävät lisäksi, ettei KZD käytä tuomiovaltaa. KZD ei ole niiden mukaan tuomiovaltaa käyttävä elin vaan pikemminkin hallintoviranomainen. Tämä johtuu sille annetuista tehtävistä ja siitä tosiseikasta, että KZD esiintyy myöhemmässä oikeussuojamenettelyssä omia päätöksiään vastustavana asianosaisena,<sup>28</sup> että se voi ryhtyä syrjintää vastustaviin toimiin viran puolesta,<sup>29</sup> että se voi kumota omat päätöksensä asianosaisten suostumuksella ja että siviilituomioistuinmenettelyillä on etusija KZD:n menettelyihin verrattuna.<sup>30</sup>

38. Tästä on todettava ensinnäkin, ettei tiettyjen hallinnollisten tehtävien hoitaminen sulje ennakoita pois KZD:n asemaa tuomioistuimena. Unionin tuomioistuin on nimittäin jo useita kertoja todennut, että elimen oikeutta esittää ennakkoratkaisupyynnöjä on tutkittava sekä rakenteellisten että toiminnallisten kriteerien perusteella. Sama kansallinen elin voidaan tämän perusteella luokitella osittain tuomioistuimeksi ja osittain hallintoviranomaiseksi, sen mukaan, suorittaako se konkreettisesti yksittäistapauksessa oikeudellisia tehtäviä vai hoitaako se hallinnollisia tehtäviä.<sup>31</sup> Sen vuoksi on tarpeen tutkia niiden tehtävien erityinen luonne, joita KZD suorittaa siinä konkreettisesti normatiivisessa asiayhteydessä, jossa sen piti käsiteltävässä asiassa tarpeellisena pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua.<sup>32</sup>

39. Nyt käsiteltävässä asiassa KZD:n riippumaton päätöksentekovelin kääntyi unionin tuomioistuimen puoleen valitusmenettelyn yhteydessä. Menettelyssä tutkitaan oletetun syrjinnän uhrin pyynnöstä puolueettomasti riidanalaisten toimenpiteiden yhteensopivuutta ZZD:n kanssa. Sen vuoksi toiminta voidaan luokitella tuomiovallan käyttämiseksi. Komission jäsenten alaisten hallintoviranomaisten toisessa yhteydessä hoitamat hallinnolliset tehtävät, kuten uhrien neuvonta tai KZD:n edustaminen korkeammassa oikeusasteessa, ovat merkityksettömiä, kun arvioidaan sitä, annetaanko nyt käsiteltävän asian kaltaisen valitusmenettelyn ratkaisu tuomiovaltaa käyttäen.

40. Toiseksi siltäkään ei ole merkitystä, että KZD:n päätöksentekovelin voi teoriassa aloittaa menettelyn myös viran puolesta.<sup>33</sup> Ainakaan käsiteltävässä asiassa KZD ei ole toiminut omasta aloitteestaan vaan oletetun syrjinnän uhrin valituksen johdosta. Ennakkoratkaisupyynnön esittämis-oikeuden arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, olisiko ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin muita tehtäviään kuin niitä, jotka johtivat ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen unionin tuomioistuimelle, hoitaessaan luokiteltava SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuimeksi.<sup>34</sup>

41. Kolmanneksi on niin, ettei sekään seikka, että KZD voi sisällyttää valitusmenettelyyn muitakin asianosaisia kutsumalla ne komission jäsenten läsnä ollessa tapahtuvaan käsittelyyn, tue näkemystä, jonka mukaan KZD ei ole tuomioistuin. Tällöin on pikemminkin kyse tapahtumasta, joka on aivan tavallinen myös perinteisissä hallintotuomioistuinmenettelyissä.<sup>35</sup>

28 — Ks. Bulgarian hallintomenettelylain 153 §:n 1 momentti.

29 — Ks. ZZD:n 50 §:n 2 kohta.

30 — ZZD:n 52 §:n 2 momentista käy ilmi, ettei KZD aloita menettelyä, jos se toteaa, että samassa asiassa on jo vireillä muutoksenhaku tuomioistuimessa.

31 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia ANAS, määräyksen 22 kohta ja asia C-440/98, Rai, määräys 26.11.1999 (Kok., s. I-8597, 13 kohta) koskivat Italian tilintarkastustuomioistuinta (Corte dei conti). Esim. Saksan alioikeuksien (Amtsgerichte) oikeustilanne on samankaltainen, ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Längst ja asia Standesamt Stadt Niebüll sekä asia C-497/08, Amiraike Berlin, määräys 12.1.2010 (Kok., s. I-101).

32 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia ANAS, määräyksen 23 kohta.

33 — Ks. ZZD:n 50 §:n 2 kohta; Euroopan komission suullisissa käsittelyissä esittämien tietojen mukaan ainoastaan 1 % KZD:n menettelyistä perustuu viran puolesta tehtyihin selvityksiin.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia ANAS, määräyksen 23 kohta.

35 — Ks. tästä esim. Saksan hallintomenettelylain 65 §.

42. Edellä mainittua näkemystä eivät tue myöskään KZD:n menettelyjen ja bulgariaalaisten siviilituomioistuinten menettelyjen välisiä suhteita koskevat säännökset. Toisin kuin CEB ja CRB, olen sitä mieltä, että nämä säännökset, joita käsiteltiin perusteellisesti unionin tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä, tukevat pikemminkin KZD:n oikeutta esittää ennakkoratkaisupyyntöjä kuin päinvastoin.

43. KZD ei tosin voi ratkaista valitusta, jos sama asia on jo vireillä Bulgariassa siviilituomioistuimessa.<sup>36</sup> Tämä ilmentää kuitenkin ainoastaan yleistä prosessioikeudellista vireillölovaikutuksen periaatetta, jonka mukaan oikeudenkäynti on kielletty, jos samaa riidan kohdetta koskevat oikeustoimet ovat jo vireillä toisaalla.<sup>37</sup> Se, että tätä säännöstä voidaan soveltaa myös KZD:hen, tukee sen asemaa SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimenä. Jos pääasian kaltaiseen menettelyyn ei liittyisi tuomiovallan käyttöä, etukäteen ei nimittäin lähtökohtaisesti edellytettäisi sellaisen säännöksen luomista, joka koskee esteenä olevaa vireillöoloa siviilioikeudessa – eikä vireillölovaikutukseen liittyvää ongelmaa voisi syntyä.

44. Ainakaan unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen mukaan ei ole nähtävissä, että KZD menettäisi toimivallan myös *myöhemmin* aloitetun siviilioikeudellisen menettelyn johdosta eli että asian vireillöolo KZD:ssä olisi ”vähemmän arvokas” kuin vireillöolo siviilituomioistuimessa. CEB ja CRB ovat tosin esittäneet tämänsuuntaisia väitteitä, mutta niiden tätä seikkaa koskevat väitteet jäivät suullisessa käsittelyssä erikseen kysyttäessäkin hyvin epämääräisiksi, eivätkä ne etenäkään esittäneet konkreettista asiaankuuluvaa säännöstä väitteensä tueksi. Päinvastaisen näytön puuttuessa on sen vuoksi otettava lähtökohdaksi, että vireillölovaikutusta koskevaa säännöstä sovelletaan aina samalla tavalla riippumatta siitä, onko konkreettisesti tapauksessa vedottu ensin bulgarialaiseen siviilituomioistuimeen vai KZD:hen. Tämä tukee KZD:n asemaa tuomioistuimenä.

45. Lopuksi on niin, ettei sekään seikka, että KZD voi kumota omat tuomionsa tai muuttaa niitä asianosaisten suostumuksella,<sup>38</sup> tue sen asemaa tuomioistuimenä vastaista kantaa. Hallintoviranomaiset voivat yleensä kumota päätöksensä ilman asianosaisten suostumusta; asianosaisten esittämien yhtäpitävien tietojen mukaan näin on myös Bulgarian lainsäädännössä. Tuomioistuinten päätökset puolestaan voidaan tavallisesti kumota muutoksenhakumenettelyssä niiden lainvoimaiseksi tulon asti, mutta lainvoimaiseksi tulon jälkeen ainoastaan hyvin poikkeuksellisesti asian uudelleen käsittelyn avulla. Se, että KZD:n päätösten muuttaminen näyttää helpommalta, voidaan tulkita ilmaisuksi KZD:n päätöksentekokoelimen eräänlaisesta välimuotoasemasta perinteisen hallintoviranomaisen ja perinteisen tuomioistuimen välillä. Ratkaisevaa on kuitenkin se, että valitusmenettelyssä annettujen KZD:n päätösten muuttaminen on mahdollista ainoastaan *molempien* osapuolten suostumuksella. Näin ollen tätä muuttamismahdollisuutta voidaan pitää tuomioistuinmenettelyn – laajasti tulkitun – määräämisperiaatteen ilmaisuna.<sup>39</sup>

### c) Tuomiovallan pakottavuus

46. CEB ja CRB väittävät lisäksi, ettei KZD:n valitusmenettelyssä ole kyse tuomiovallan pakottavuudesta. Ne perustelevat tätä ZZD:n 71 §:llä, jossa asianomaisille annetaan mahdollisuus kääntyä syrjintätapauksessa myös siviilituomioistuimen puoleen. Koska KZD:hen vetoaminen ei ole ainoa mahdollinen oikeussuojakeino syrjintää vastaan, tuomiovallan pakottavuutta koskeva kriteeri ei niiden mukaan täyty.

36 — Ks. ZZD:n 52 §:n 2 momentti.

37 — Ks. yhdistetyt asiat 358/85 ja 51/86, Ranska v. parlamentti, tuomio 22.9.1988 (Kok., s. 4821, Kok. Ep. IX, s. 625, 12 kohta); yhdistetyt asiat C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, Italia v. komissio, tuomio 24.11.2005 (Kok., s. I-10043, 64 kohta) ja yhdistetyt asiat C-465/09 P-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 9.6.2011 (Kok., s. I-83\*, 58 kohta).

38 — Ks. ZZD:n 62 §:n 2 momentti.

39 — Määräämisperiaate, jonka mukaan menettelyn aloittaminen, lopettaminen ja sen sääntöjen määrittely on asianosaisten asia, on voimassa useiden jäsenvaltioiden (siviili-)prosessioikeudellisissa säännöissä, ja se antaa asianosaisille mahdollisuuden esimerkiksi lopettaa oikeusriidan keskenään sopimalla, ilman tuomiota. Asianosaisten mahdollisuus luopua tuomiosta yhteisellä sopimuksella myös sen antamisen jälkeen perustuu lopulta samaan päättelyyn.

47. Asiassa Dorsch Consult yhteisöjen tuomioistuin käsitteli muun muassa tuomiovallan pakottavuuden käsitettä. Se katsoi, että ”pakollinen” voi tarkoittaa joko toimielintä ainoana mahdollisuutena saada oikeussuojaa tai sitä, että kyseisen toimielimen päätösten on oltava oikeudellisesti sitovia.<sup>40</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvinnut mainitussa asiassa selkeästi määritellä, että jommallekummalle näistä tulkintavaihtoehdoista olisi annettava etusija, koska tällöin kyseessä olleen toimielimen oikeuskäytäntö oli molemmilla tavoilla ”pakollista”. Käsiteltävä asia tarjoaa näin ollen unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää tätä seikkaa koskevaa oikeuskäytäntöään.

48. Kuten Euroopan komissio tekee asiassa Dorsch Consult<sup>41</sup> ja nyt käsiteltävän asian suullisessa käsittelyssä, minäkin kallistun sille kannalle, että ilmaisulla ”pakollinen” tarkoitetaan yksinomaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen toimielimen päätösten sitovuutta. Jos jo pelkästään vaihtoehtoisten oikeussuojamahdollisuuksien olemassa ollessa torjuttaisiin tuomiovallan pakottavuuden olemassaolo, tarkkaan ottaen edes perinteinen siviilituomioistuin ei voisi esittää käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnöä, koska sen menettelylle olisi olemassa vaihtoehtoinen oikeussuojamahdollisuus, nimittäin valitusmenettely KZD:ssä.<sup>42</sup> Tämä johtaisi siihen järjettömään tilanteeseen, ettei kumpikaan oikeussuojakeinojen käsittelyyn ZZD:n mukaan oikeutetuista bulgarialaisista elimistä voisi esittää unionin tuomioistuimelle direktiivin 2000/43 tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä.

49. Ratkaisevaa voi näin ollen olla järkevästi ainoastaan se, sitooko KZD:n valitusmenettelyn yhteydessä tekemä päätös asianosaisia. Näin on tässä yhteydessä. Kuten Bulgarian hallitus toteaa ja kuten ZZD:n 69 ja 82 §:stä käy ilmi, KZD:n päätökset tulevat lainvoimaisiksi, ne sitovat asianosaisia ja niiden rikkomisesta voidaan rangaista sakolla.

50. Tiivistetysti olen näin ollen sitä mieltä, että KZD:tä on konkreettisessa tapauksessa pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

## 2. Ennakkoratkaisukysymysten väitetty hypoteettisuus

51. CEB ja CRB väittävät vielä, että toinen ja kuudes ennakkoratkaisukysymys ovat hypoteettisia, koska ne koskevat välitöntä syrjintää tai häirintää. Koska käsiteltävässä asiassa on kyse mahdollisesta välillisestä syrjinnästä, ainoastaan kyseistä syrjinnän muotoa koskevat ennakkoratkaisukysymykset ovat sallittuja.

52. On totta, ettei riidanalainen toimenpide voi olla samanaikaisesti välitöntä ja välillistä syrjintää. KZD:n on ennakkoratkaisua pyytäneenä tuomioistuimena määritettävä yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella ja kaikki tosiseikat huomioon ottaen, kummasta syrjinnän muodosta on kyse. KZD pyytää kuitenkin nimenomaan kummankin syrjinnän muodon tulkintaa sen toteamiseksi, kummasta käsiteltävässä asiassa on kyse. Jos ennakkoratkaisupyynnöä haluttaisiin sallia yksinomaan syrjinnän toisen muodon yhteydessä, unionin tuomioistuimen pitäisi ensinnäkin ennakoida KZD:n tosiseikkojen arviointia ja antaa toiseksi KZD:lle mahdollisesti epätarkoituksenmukainen vastaus.

53. Siltä osin kuin yksittäiset kysymykset tai niiden osat kuitenkin osoittautuvat oikeudellisessa arvioinnissa tosiasiallisesti hypoteettisiksi tai hyödyttömiksi en käsittele niitä vastausehdotuksessani.

## 3. Välipäätelmä

54. Ennakkoratkaisupyynnö on siten otettava tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

40 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Dorsch Consult, tuomion 28 ja 29 kohta.

41 — Ibid., tuomion 27 kohta.

42 — CEB ja CRB viittaavat kirjallisissa huomautuksissaan Varhoven administrativen sadin 27.10.2010 tekemään päätökseen, jossa se korostaa molempien vaihtoehtojen samanarvoisuutta. Siviilituomioistuin voi kuitenkin, toisin kuin KZD, määrätä vahingonkorvauksia.

*B Ennakkoratkaisukysymysten sisällön arviointi*

55. KZD pyytää erittäin yksityiskohtaisella kysymysluettelollaan tietoa siitä, mikä on etniseen alkuperään perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamisala ja mitä vaatimuksia syrjinnän todistamiselle on asetettava tässä yhteydessä. On syytä yhdistää tietyt KZD:n esittämät osakysymykset ennakkoratkaisupyyntöön vastattaessa.

1. Direktiivin 2000/43 soveltamisala (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)

56. Ensimmäisellä kysymyksellään KZD tiedustelee, kuuluuko pääasian kaltainen tilanne direktiivin 2000/43 soveltamisalaan. Konkreettisesti se tiedustelee, miten on tulkittava direktiivin 3 artiklan 1 kohdan h alakohtaa, joka koskee yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuutta ja tarjontaa. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, kuuluuko siihen pelkän sähkön toimituksen lisäksi myös sähkömittarien toimittaminen.

57. Bulgarian hallitus, CEB ja CRB edustavat direktiivin soveltamisalan suppeaa tulkintaa. Unionilla ei ole niiden mukaan toimivaltaa sähkömittarien toimittamista koskevien säännösten yhteydessä. Näiden osapuolten mukaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan sähkön sisämarkkinoiden luominen ja näiden markkinoiden toimintatavan parantaminen. Sähkömittarien toimittaminen ei ole kuitenkaan toimenpide, jota ne edellyttäisivät, joten käsiteltävä asia ei kuulu direktiivin 2000/43 soveltamisalaan, koska sen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan direktiiviä sovelletaan "[unionille] annetun toimivallan puitteissa". Ilmaiset sähkömittarit eivät myöskään ole direktiivissä tarkoitettu palvelu, koska niistä ei peritä maksua. Sähkömittarien saatavuus ei myöskään ole CEB:n ja CRB:n mukaan verrattavissa sähkön toimittamiseen. Direktiivin 2000/43 3 artiklan 1 kohdan h alakohta koskee pelkkää sähkön toimittamista, ei sen sijaan sähkömittarien tarjoamista.

58. Edellä esitetty väite on virheellinen.

59. Sähkön toimittaminen kuuluu kiistattomasti sinällään direktiivin 2000/43 3 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuna palveluna alaan, jolla rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä on kielletty. Varmaa on myös se, että CRB on antanut sähkömittareita kuluttajien käyttöön ja että sähkömittarit ovat siten tosiasiallisesti osa olosuhteita, joissa kuluttajat sähköä käsiteltävässä asiassa hankkivat.

60. Nimenomaan olosuhteet kokonaisuudessaan muodostavat konkreettisesti tapauksessa "sähkön toimittamiseksi" kutsutun palvelun. Palvelun yksittäisiä osia ei voida erottaa toisistaan. Vetoaminen siihen, että ainoastaan sähkön toimittamista sinänsä on tarjottava syrjimättömällä tavalla ja että kaikki, mikä ylittää sen, erityisesti toimittamisen edellytysten yksityiskohtaisempi muotoilu, jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ei vakuuta.

61. Kuvitellaanpa, että julkisen liikenteen harjoittaja sijoittaisi linja-autoihin erilaisia istumapaikkoja matkustajien sukupuolen, ihonvärin tai etnisen alkuperän mukaan. Vaikka kaikki matkustajat kuljetettaisiin ja he pääsisivät näin ollen epäilemättä nauttimaan kuljetuspalveluista sinänsä, olisi kuitenkin selvää, etteivät konkreettiset olosuhteet, joissa heitä kuljetettaisiin, olisi samat.

62. Direktiivin 2000/43 tavoitteena on nimenomaan varmistaa syrjimättömyys parhaalla mahdollisella tavalla ja saavuttaa samalla syrjinnänvastaisen suojelun mahdollisimman korkea taso.<sup>43</sup> Syrjintäkiellon käytännön vaikutus vaarantuisi, jos suojellut alueet rajattaisiin ainoastaan niiden olennaisiin osiin. Jos direktiivin 3 artiklassa lueteltuja aihepiirejä tulkittaisiin suppeasti, se johtaisi syrjinnänvastaisen suojelun vähentämiseen ehdottomaan vähimmäismäärään, mikä ei olisi direktiivin äsken mainitun tavoitteen mukaista.

63. Direktiivillä 2000/43 konkretisoidaan erityisesti yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka on yksi unionin oikeuden kantavista periaatteista ja nauttii Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan mukaan perusoikeuksien suojaa. Tästä syystä sen soveltamisalaa ei saada määritellä suppeasti.<sup>44</sup>

64. Sen vuoksi direktiivin 2000/43 soveltamisalaan ei kuulu käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa ainoastaan sähköön toimittaminen sinänsä vaan myös olosuhteet, joissa sähköä toimitetaan, mukaan lukien sähkömittarien tarjoaminen käyttöön.<sup>45</sup>

65. Edellä esitettyä vastaan ei voi väittää, että kuluttajat käyttävät sähkömittareita maksutta, kun taas direktiivi koskee ainoastaan vastikkeellisia palveluja. Sähköön toimitus palvelusopimuksen pääasiallisena kohteena tapahtuu nimittäin vastiketta vastaan, ja lähtökohtana on oltava, että sähkömittarin kustannukset sisältyvät sähköön hintaan ja siirtyvät tällä tavoin joka tapauksessa epäsuorasti kuluttajan maksettavaksi. Kuten edellä jo todettiin, sähköön toimittamista ja mittarin tarjoamista käyttöön ei voida erottaa toisistaan. Sähkömittari olisi hyödytön ilman vastaavaa sähköön toimittamista. Sen vuoksi sähkömittari ei ole itsenäinen palvelu vaan pikemminkin osa ”sähköön toimittamiseksi” kutsuttua kokonaispalvelua.

66. Unionin toimivallasta, johon viitataan direktiivin 2000/43 3 artiklan 1 kohdan alussa, on riittävää todeta, että unionin lainsäätäjä on vastuussa sähköön sisämarkkinoiden sääntelystä.<sup>46</sup> Se on jo käyttänyt toimivaltaansa usein – vaikka se ei olekaan ratkaisevaa – ja antanut säännöksiä varsinkin loppukäyttäjän oikeudesta saada tietoa sähkönkulutuksestaan, jolloin se on nimenomaisesti maininnut myös sähkömittarit.<sup>47</sup>

67. Kaiken kaikkiaan ehdotan sen vuoksi, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että pääasian kaltainen tilanne kuuluu direktiivin 2000/43 soveltamisalaan.

2. Laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamista ei edellytetä (toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys)

68. KZD:n tiedusteleo toisella ja neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään, onko kyse direktiivissä 2000/43 tarkoitettusta syrjinnästä ainoastaan silloin, kun loukataan laissa säädettyjä oikeuksia tai etuja, tai voidaanko oletus syrjinnästä tehdä siitä riippumatta. Jos direktiivissä ei edellytetä laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamista, herää jatkokysymys, onko kansallinen säännös, jossa säädetään tällaisesta vaatimuksesta, yhteensopiva direktiivin kanssa.

43 — Ks. direktiivin 2000/43 johdanto-osan 28 perustelukappale: sen mukaan direktiivin tavoitteena on ”– – kaikissa jäsenvaltioissa yhteisen syrjinnänvastaisen suojelun korkean tason takaaminen – –”.

44 — Ks. vastaavasti asia C-391/09, Runevič-Vardyn ja Wardyn, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3787, 43 kohta).

45 — Ks. myös CEB:n yleiset sopimusehdot, joiden 3 kohdan 2 alakohdassa määrätään, että sähkö toimitetaan muun muassa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudattaen, ja joiden 10 kohdan 1 alakohdassa määrätään, että sähköä toimitetaan kaikille toimitusalueella asuville kuluttajille syrjimättömästi samoilla ehdoilla. Myös CRB:n yleisten sopimusehtojen 3 kohdassa on määräys, joka koskee sähköön toimittamista, jossa on noudatettava ”yhdenvertaisen kohtelun periaatetta”.

46 — SEUT 53 artiklan 2 kohta, SEUT 62 artikla ja SEUT 114 artikla (aiemmin EY 47 artiklan 2 kohta, EY 55 artikla ja EY 95 artikla).

47 — Ks. direktiivin 2009/72 3 artiklan 7 kohta, luettuna yhdessä liitteessä I olevan 1 kohdan h ja i alakohdan kanssa, sekä direktiivin 2006/32 13 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ja johdanto-osan 29 perustelukappaleen viimeinen virke.

69. Näiden kysymysten taustalla on se, että Bulgarian lainsäädännön, tarkemmin sanoen ZZD:n lisäsäännösten<sup>48</sup> 1 §:n 7 kohdan määritelmän mukaan ”epäsuotuisampi kohtelu” on kyseessä ainoastaan silloin, kun välittömästi tai välillisesti loukataan laissa säädettyjä oikeuksia tai etuja. CEB vetoaa tähän säännökseen ja väittää, ettei kuluttajalla ole oikeutta maksuttoman sähkömittarin asentamiseen. Oikeuksien loukkaamisen puuttumisen vuoksi ei voi myöskään olla kyse syrjinnästä.

70. Syrjinnän olemassaolon edellytyksistä säädetään direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdassa. Välittömänä syrjintänä pidetään a alakohdan mukaan sitä, että ”henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa”. Taustalla oleva erilainen kohtelu liittyy siis suoraan rotuun tai etniseen alkuperään. Mainitun artiklan b alakohdan mukaan syrjintä on puolestaan välillistä, ”jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden”.

71. Direktiivin 2000/43 sanamuodon mukaan kumpikaan syrjinnän muoto ei edellytä laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamista. Ratkaisevaa on pikemminkin se, että on kyse epäsuotuisammasta kohtelusta tai epäedulliseen asemaan saattamisesta riippumatta siitä, mihin verrattuna kohtelu tai epäedulliseen asemaan saattaminen tapahtuu, loukataanko tällöin oikeuksia tai etuja ja jos loukataan, niin mitä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan syrjintä ei edellytä edes konkreettisen syrjinnän uhrin olemassaoloa.<sup>49</sup>

72. Syrjinnästä voidaan näin ollen katsoa olevan kyse jo silloin, kun henkilöä tai henkilöryhmää kohdellaan jotenkin epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella. Muiden, direktiivissä 2000/43 mainitsemattomien edellytysten asettaminen ei olisi unionin lainsäätäjän tavoitteena olevan suojelun korkean tason mukaista.

73. Lähtökohdaksi on sitä paitsi otettava se, että jos direktiivissä 2000/43 edellytettäisiin oikeuksien loukkaamista, siitä olisi säädetty nimenomaisesti, kuten esimerkiksi oikeuksien puolustamisesta 7 artiklan 1 kohdassa. Vastakohtaispäätelmänä voidaan todeta, ettei syrjinnän olemassaolo edellytä oikeuksien tai etujen minkäänlaista loukkaamista.

74. Koska direktiivissä 2000/43 ei näin ollen edellytetä laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamista, ratkaisevaa ei ole se, onko kuluttajilla – kansallisen tai unionin lainsäädännön nojalla – oikeus maksuttomiin sähkömittareihin.

75. Edellä esitetystä herää kuitenkin jatkokysymys, ovatko unionin oikeuden mukaisia kansalliset säännökset, joissa laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaaminen asetetaan syrjinnän olemassaolon edellytykseksi.

76. Tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Direktiivin 2000/43 tavoitteena on nimittäin vähimmäisvaatimusten vahvistaminen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamiselle ja syrjinnän estämiselle. Jäsenvaltiot voivat tosin nimenomaisesti antaa tai pitää voimassa unionin säännöksiä edullisempia säännöksiä.<sup>50</sup> Direktiivin kanssa yhteensopivia eivät kuitenkaan ole kansalliset säännökset, jotka ovat epäsuotuisampia kuin unionin säännökset ja jäävät näin ollen jälkeen unionin oikeuden vähimmäisvaatimuksista. Nimenomaan tämän saisi aikaan vaatimus laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamisesta syrjinnän olemassaolon kansallisena lisäedellytyksenä.

48 — Dopalnitelni razporedbi.

49 — Asia C-54/07, Feryn, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-5187, 25 kohta).

50 — Ks. direktiivin 2000/43 6 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 25 perustelukappale.



77. Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen viimeiseen osaan, jossa KZD tiedustelee, miten kansallisen tuomioistuimen on meneteltävä, jos Bulgarian säännökset eivät ole yhteensopivia direktiivin 2000/43 kanssa, voidaan vastata viittaamalla unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön: kansallista lainsäädäntöä on tulkittava ja sovellettava pääasiassa mahdollisimman pitkälti direktiivin mukaisesti. Kun kansalliset tuomioistuimet soveltavat kansallista lainsäädäntöä, niiden on tulkittava sitä mahdollisimman pitkälti kyseisen direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta sillä tarkoitettu tulos saavutettaisiin.<sup>51</sup> Niillä on velvollisuus ottamalla huomioon kansallinen oikeus kokonaisuudessaan ja soveltamalla sen tulkintamenetelmiä tehdä toimivaltansa rajoissa kaikki mahdollinen taatakseen kyseessä olevan direktiivin täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on direktiivillä tavoitellun päämäärän mukainen.<sup>52</sup>

78. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen mukaan mikään ei viittaa siihen, että pääasiassa olisi mahdotonta tulkita ja soveltaa Bulgarian lainsäädännön, nimenomaan ZZD:n, asiaan kuuluvia säännöksiä direktiivin 2000/43 mukaisesti.

79. Mikäli KZD päätyy kuitenkin siihen, ettei Bulgarian lainsäädännön direktiivin mukainen tulkinta ja soveltaminen ole mahdollista, on otettava huomioon seuraavat seikat: Belovilla ei ole suoraan direktiiviin 2000/43 perustuvia CEB:hen ja CRB:hen kohdistuvia oikeuksia. Direktiivillä ei nimittäin sellaisenaan voida luoda veloitteita yksityiselle oikeussubjektille, eikä direktiivin säännökseen näin ollen sellaisenaan voida vedota tällaista henkilöä vastaan.<sup>53</sup>

80. Rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kielto on kuitenkin unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu primaarioikeudessa perusoikeuskirjan 21 artiklassa ja jota on ainoastaan konkretisoitu direktiivissä 2000/43<sup>54</sup> – aivan kuten esimerkiksi ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän kieltä direktiivissä 2000/78<sup>55</sup> –, ja se poikkeaa esimerkiksi oikeudesta palkalliseen vuosilomaan.<sup>56</sup>

81. Yhdenvertaisen kohtelun periaate on erityisen tärkeä käsiteltävän asian kaltaisissa oikeussuhteissa, joissa ovat vastakkain kuluttaja ja yleishyödyllisten palvelujen tarjoaja. Tällaisille oikeussuhteille on nimittäin työsuhteen tapaan tunnusomaista osapuolten välinen rakenteellinen epätasapaino.

82. Ainakin tällaisessa tilanteessa vaikuttaa oikeutetulta jättää soveltamatta perusoikeutena vahvistetun syrjintäkiellon vastaisia kansallisia oikeussäännöksiä myös yksityisten välisissä suhteissa. Näin on erityisesti, kun yksityinen ei ole käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa välittömästi perusoikeuden vastaanottaja vaan perusoikeutta ainoastaan sovelletaan kansallisen oikeuden laillisuuden valvonnan välineenä.

51 — Oikeuskäytäntö on tässä yhteydessä vakiintunut, ks. esimerkkeinä monista asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta); yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer ym.*, tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8835, 113 kohta); asia C-268/06, *Impact*, tuomio 15.4.2008 (Kok., s. I-2483, 98 kohta); asia C-555/07, *Kücükdeveci*, tuomio 19.1.2010 (Kok., s. I-365, 48 kohta) ja asia C-282/10, *Dominguez*, tuomio 24.1.2012, 24 kohta.

52 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 51 mainitut yhdistetyt asiat *Pfeiffer ym.*, tuomion 115–119 kohta, asia *Impact*, tuomion 101 kohta ja asia *Dominguez*, tuomion 27 kohta; ks. vastaavasti jo asia 14/83, *Colson ja Kamann*, tuomio 10.4.1984 (Kok., s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 28 kohta: ”sille kansallisessa oikeudessa annetun harkintavallan rajoissa”).

53 — Asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1, 20 kohta); ks. lisäksi edellä alaviitteessä 51 mainitut yhdistetyt asiat *Pfeiffer ym.*, tuomion 108 kohta, asia *Kücükdeveci*, tuomion 46 kohta ja asia *Dominguez*, tuomion 37 kohta.

54 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 44 mainittu asia *Runevič-Vardyn ja Wardyn*, tuomion 43 kohta.

55 — Direktiiviä 2000/78 koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan näin ollen soveltaa suoraan direktiiviin 2000/43; ks. asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005 (Kok., s. I-9981, 74 ja 75 kohta); edellä alaviitteessä 51 mainittu asia *Kücükdeveci*, tuomion 51 ja 53 kohta sekä asia C-147/08, *Römer*, tuomio 10.5.2011 (Kok., s. I-3791, erityisesti 59 kohta).

56 — Edellä alaviitteessä 51 mainitussa palkallista vuosilomaa koskevassa asiassa *Dominguez* ei ole kyse perusoikeuskirjan 21 artiklassa tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ilmaisusta vaan pikemminkin oikeudesta, josta on määrätty perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa otsikon ”Yhteisvastuu” alla.

83. Yhteenvedona voidaan näin ollen todeta, että direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun välittömän tai välillisen syrjinnän tapahtumisen oletaminen ei edellytä laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamista. Kaikenlainen sellainen kohtelu riittää, joka edustaa henkilön rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa epäsuotuisampaa kohtelua muihin verrattuna tai saattaa tiettyyn rotuun tai etniseen ryhmään kuuluvat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan. Kansalliset säännökset, joissa asetetaan syrjinnän olettamisen edellytykseksi laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaaminen, eivät ole direktiivin 2000/43 mukaisia. Kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti, ja jos se ei ole mahdollista, jätettävä soveltamatta perusoikeuksissa vahvistetun syrjintäkiellon vastaisia kansallisia säännöksiä.

84. Edellä esitetyn perusteella kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen sisällöllinen tarkastelu ei ole tarpeen.

3. Syrjinnän todistamiselle ja mahdolliselle oikeuttamiselle asetetut vaatimukset (viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys)

85. Viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys koskevat ensinnäkin direktiivin 2000/43 8 artiklassa säädettyä syrjinnän olemassaoloon liittyvää todistustaakkaa. Toiseksi KZD tiedustelee lähinnä sitä, onko sähkömittarien kuvattu sijoittaminen romanikaupunginosissa pääasian konkreettisissa olosuhteissa direktiivissä tarkoitettua syrjintää, ja jos on, millaista syrjintää, ja onko mahdollinen syrjintä oikeutettua.

a) Todistustaakan kääntäminen (direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohta)

86. Direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”kun henkilö, joka katsoo kärsineensä vääryyttä sen vuoksi, että häneen ei ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, esittää – – tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa tapahtuneen välitöntä tai välillistä syrjintää, vastaajan on näytettävä toteen, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole rikottu”.

87. Tässä yhteydessä KZD haluaa tietää, miten esitettyjen tosiseikkojen on mahdollistettava ”päätelmä” syrjinnän olemassaolosta vai riittääkö pelkkä oletus syrjinnän olemassaolosta. KZD:n esittämien tietojen mukaan direktiivin 2000/43 eri kieliversioiden välillä on eroja. Bulgariankielisessä versiossa edellytetään, että esitetään todisteet, ”joiden perusteella voidaan päätellä”, että on kyse syrjinnästä, kun taas englannin- ja saksankielisessä versiossa edellytetään ainoastaan, että tosiseikkojen perusteella voidaan ”olettaa” syrjintää tapahtuneen. ”Päätelmä” syrjinnästä voidaan kuitenkin tehdä ainoastaan – ”oletukseen” verrattuna – suuremmalla varmuudella. Kansallisessa oikeuskäytännössä on tähän asti sovellettu välillisenä mittapuuna vastaavaa ZZD:n säännöstä siten, että edellytetään erityisen korkeaa varmuuden tasoa. Tällöin on vaadittu pelkkää oletusta ja epäilystä suurempaa varmuutta ja lähestytty syrjinnän täydellistä todistamista. KZD kysyy siis, miten tarkasti valittajan on todistettava syrjintä.

88. Vertailemissani direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan kieliversioissa<sup>57</sup> edellytetään yksimielisesti ainoastaan syrjinnän olemassaolon olettamista<sup>58</sup> eikä varmaa päätelmää siitä. Myös direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että todistustaakka käännetään jo silloin, jos voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintätapaus<sup>59</sup>. Euroopan komissiokin toteaa huomautuksissaan, ettei edes direktiivin 2000/43 bulgariankielisestä versiosta käy ilmi pakottavaa vaatimusta varmuuden korkeammasta asteesta, koska kyseisessä kieliversiossakin vaaditaan ainoastaan tosiseikkoja, ”joiden perusteella *voidaan* päätellä”, että on kyse syrjinnästä.

89. Tämä vastaa myös oikeustilaa sukupuoleen perustuvaan syrjintään liittyvissä asioissa. Unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 97/80/EY<sup>60</sup> 4 artiklan 1 kohdasta, jonka sanamuoto on lähes sama kuin direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan – kuten myös direktiivin 2000/78 10 artiklan 1 kohdan –,<sup>61</sup> että todistustaakka käännetään jo silloin, jos voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä.<sup>62</sup>

90. Kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa ongelmitta nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan säännökseen.<sup>63</sup> Direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan mikä tahansa muu, rajoittava tulkinta vaarantaisi sen käytännön tehokkuuden ja johtaisi siihen, että todistustaakan kääntämistä koskeva säännös olisi tehoton. Ilman todistustaakan kääntämistä sovellettaisiin tavallisia todistustaakkaa koskevia säännöksiä, niin että sen, joka väittää olevansa syrjinnän uhri, olisi esitettävä kaikki tarvittavat tosiseikat ja todisteet, jotka tukevat hänen väitettään ja joiden perusteella syrjintä voitaisiin todeta riittäväällä varmuudella.

91. Todistustaakan kääntäminen otettiin kuitenkin käyttöön nimenomaan tällaisten hankaluuksien välttämiseksi ja mahdollisen syrjinnän uhrin aseman parantamiseksi. Sillä parannetaan mahdollisen uhrin asemaa. KZD:n kuvaaman kaltainen kansallinen käytäntö olisi täysin ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa, koska sellaisten tosiseikkojen ja todisteiden esittäminen, joiden perusteella syrjintä voitaisiin todeta varmasti, on aivan normaalin todistustaakan jaon mukaista. Tällöin direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohta ei parantaisi millään tavalla mahdollisten syrjinnän uhrien prosessioikeudellista asemaa.

92. Lähtökohdaksi ottamani direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan tulkinta ei tarkoita myöskään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen loukkaamista CEB:n ja CRB:n etujen vastaisesti. Lainsäätäjä on pikemminkin valinnut kaikkien syrjinnänvastaisten direktiivien todistustaakan kääntämistä koskevan säännöksen yhteydessä ratkaisun, joka johtaa syrjinnän uhrin ja menettelyn kulloisenkin vastapuolen etujen oikeudenmukaiseen tasapainoon.<sup>64</sup> Säännöksessä ei varsinkaan kokonaan poisteta syrjinnän mahdollisen uhrin todistustaakkaa vaan muutetaan sitä.

57 – Ks. direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan saksankielinen (”Tatsachen glaubhaft machen, die -- vermuten lassen”), kreikankielinen (”προσάγει -- πραγματικά περιστατικά, από τα οποία τεκμαίρεται”), englanninkielinen (”establish -- facts from which it may be presumed”), espanjankielinen (”alegue -- hechos que permitan presumir”), ranskankielinen (”établit -- des faits qui permettent de présumer”), italiankielinen (”espongono -- fatti dai quali si può presumere”), hollanninkielinen (”feiten aanvoeren die -- kunnen doen vermoeden”), puolankielinen (”przedstawia -- fakty, z których można domniemywać”), portugalinkielinen (”apresentar -- elementos de facto constitutivos da presunção”) ja ruotsinkielinen versio (”lägger fram fakta som ger anledning att anta”).

58 – Ks. vastaavasti myös edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Feryn, tuomion 30 kohta.

59 – Vastaavasti on laadittu direktiivin 2000/43 johdanto-osan 21 perustelukappaleen useat kieliversiot: ”a prima facie case of discrimination” (englanti), ”Όταν πιθανολογείται διακριτική μεταχείριση” (kreikka), ”una presunta discriminacion” (espanja), ”une présomption de discrimination” (ranska), ”una presunzione di discriminazione” (italia), ”domniemani[e] dyskryminacji” (puola) ”presumível discriminação” (portugali) ja ”ett prima facie-fall av diskriminering” (ruotsi).

60 – Todistustaakasta sukupuoleen perustuvissa syrjintätapauksissa 15.12.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/80/EY (EYVL 1988, L 14, s. 6).

61 – Asia C-415/10, Meister, tuomio 19.4.2012, 35 kohta; ks. myös julkisasiamies Poirares Maduron 12.3.2008 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 49 mainitussa asiassa Feryn, ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

62 – Asia C-196/02, Nikoloudi, tuomio 10.3.2005 (Kok., s. I-1789, 74 kohta luettuna yhdessä 68 kohdan kanssa); ks. vastaavasti asia C-104/10, Kelly, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6813, 30 kohta). Ks. vastaavasti jo aiemmin – ennen direktiiviä 97/80 vallinneesta oikeustilanteesta – asia C-236/98, JämO, tuomio 30.3.2000 (Kok., s. I-2189, 53 kohta) ja sen ilmaisu ”jos syrjintä on ilmeistä --”.

63 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 61 mainittu asia Meister, tuomion 34–40 kohta.

64 – Ks. vastaavasti julkisasiamies Mengozzin 12.1.2012 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 61 mainitussa asiassa Meister, 22 kohta.

93. Todistustaakan kääntäminen voi tietysti johtaa käsiteltävässä asiassa siihen, että CEB:n ja CRB:n on esitettävä pääasiassa lausumia sen mahdollisesti jo kauan sitten tehdyn talouspoliittisen päätöksen oikeuttamiseksi, että sähkömittarit kiinnitetään romanikaupunginosissa toisella tavalla kuin Bulgariassa yleensä. Tällainen näyttötaakka on kuitenkin asianmukainen, koska tiedot ovat peräisin nimenomaan näiden yritysten tai niiden edeltäjien vaikutus- tai vastuualueelta. Sähköjakeluyritys on ilmoittanut pääasiassa syiden, joiden vuoksi sähkömittarit on kiinnitetty kyseessä olevissa kaupunginosissa erikoisella tavalla, olevan yleisesti tunnettuja,<sup>65</sup> joten sen ei luulisi olevan vaikea esittää lausumia kyseisten toimenpiteiden oikeuttamiseksi.

94. Todistustaakan kääntämiseksi riittää näin ollen direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan mukaan, että henkilöt, jotka katsovat kärsineensä vääryyttä sen vuoksi, ettei heihin ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, esittävät tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä.

b) Syrjinnän muoto (direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohta)

95. KZD:n on itse arvioitava, ovatko olosuhteet, joita se kuvaa viidennen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa, sellaiset, että niiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä, koska ainoastaan sen tehtävänä on todeta ja arvioida tosiseikat ja soveltaa lainsäädäntöä konkreettiseen yksittäistapaukseen.<sup>66</sup> Unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää KZD:lle kaikki tarvittavat tiedot, jotka auttavat sitä ratkaisemaan pääasian kohteena olevan oikeusriidan.<sup>67</sup> Kun otetaan huomioon KZD:n ennakkoratkaisupyynnössä esiin tuoma tätä seikkaa koskeva epätietoisuus ja kuvaama Bulgarian ylimmän hallintotuomioistuimen rajoittava oikeuskäytäntö vastaavissa asioissa, unionin tuomioistuimen ei pitäisi jättää antamatta ohjeita, joissa olisi syytä ottaa huomioon erityisesti seuraavat näkökannat.

96. Montanan molemmissa romanikaupunginosiksi kutsutuissa kaupunginosissa sähkömittarit on asennettu – yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta – sähköpylväisiin seitsemän metrin korkeudelle, kun taas muualla sähkömittarit on asennettu korkeudelle, jossa niiden lukemia voidaan valvoa omin silmin.

97. Ennakkoratkaisupyynnöstä tai menettelyyn osallistuvien osapuolten esittämistä huomautuksista ei käy konkreettisesti ilmi seikkoja, joiden perusteella voitaisiin olettaa, että sähkömittarien erikoinen asennustapa romanikaupunginosissa olisi valittu näiden kaupunginosien asukkaiden etnisen alkuperän *johdosta* tai liittyisi seikkaan, joka liittyy erottamattomasti etniseen alkuperään. Toimenpide koskee sikäläisiä kuluttajia pikemminkin pelkästään heidän asukasominaisuutensa vuoksi. Nyt esitetyt tiedot eivät tue oletusta etniseen alkuperään perustuvasta välittömästä syrjinnästä (direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a alakohta).

98. Konkreettisten viitteiden puuttuessa sähkömittarien asentamista seitsemän metrin korkeudelle ei voida pitää myöskään menettelytapana, joka on yhteydessä molempien romanikaupunginosien asukkaiden etniseen alkuperään ja jonka tarkoituksena tai tuloksena on heidän arvonsa loukkaaminen tai alentavan asuinympäristön luominen. Esitettyjen tietojen perusteella lähtökohtana ei voida vastaavasti pitää myöskään direktiivin 2000/43 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua häirintää.

65 — Ks. viidennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan c alakohta.

66 — Ks. direktiivin 2000/43 johdanto-osan 15 perustelukappale: ”Niiden tosiseikkojen arviointi, joiden perusteella voidaan päätellä välittömän tai välillisen syrjinnän olemassaolo, on kansallisen tuomioistuimen tai muun toimivaltaisen elimen tehtävä kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä noudatettavien sääntöjen mukaisesti.” Tämä vastaa ennakkoratkaisupyynnömenettelyä koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, ks. esimerkkeinä monista asia C-49/07, MOTOE, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4863, 30 kohta); asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010 (Kok., s. I-8015, 49 kohta) ja edellä alaviitteessä 62 mainittu asia Kelly, tuomion 31 kohta.

67 — Oikeuskäytäntö on tässä yhteydessä vakiintunut, ks. edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Feryn, tuomion 19 kohta ja edellä alaviitteessä 66 mainittu asia MOTOE, tuomion 30 kohta; ks. lisäksi asia C-358/08, Aventis Pasteur, tuomio 2.12.2009 (Kok., s. I-11305, 50 kohta) ja asia C-163/10, Patriciello, tuomio 6.9.2011 (Kok., s. I-7565, 21 kohta).

99. On kuitenkin varmaa, että molempien kyseessä olevien kaupunginosien asukkaat kuuluvat pääasiassa romanien muodostamaan väestöryhmään.<sup>68</sup> Käytäntö sähkömittarien asentamisesta seitsemän metrin korkeudelle on siten lähtökohtaisesti omiaan vaikuttamaan erityisesti kyseiseen etniseen ryhmään kuuluviin henkilöihin ja haittaamaan heitä, koska heidän on kohtuuttoman vaikeaa tai käytännössä mahdotonta omin silmin valvoa heille tärkeitä sähkömittareita. Näissä olosuhteissa nyt käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa voidaan olettaa, että on kyse etniseen alkuperään perustuvasta välillisestä syrjinnästä (direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohta).

c) Oikeutusperuste (direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohta)

100. Toisin kuin rotuun tai etniseen ryhmään perustuvasta välittömästä syrjinnästä, jolla ei direktiivin 2000/43 vastaavan säännöksen puuttumisen vuoksi ole lähtökohtaisesti oikeutusperustetta,<sup>69</sup> direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään välillisestä syrjinnästä, että kyseiset säännökset, perusteet tai käytännöt ovat sallittuja, jos ne voidaan objektiivisesti perustella oikeutetulla tavoitteella ja jos tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia, siis oikeasuhteisia.<sup>70</sup> Tämä sanamuoto vastaa välilliselle erilaiselle kohtelulle unionin oikeudessa yleisesti asetettuja vaatimuksia.

i) Oikeutettu tavoite

101. Ennakkoratkaisupyynnöstä sekä CEB:n ja CRB:n kirjallisista ja suullisista huomautuksista käy ilmi, että toimenpide eli sähkömittarien asentaminen seitsemän metrin korkeudelle toteutettiin sen vuoksi, että kyseisissä kaupunginosissa kerääntyi paljon maksamattomia laskuja, kuluttajat kajosivat usein laittomasti sähköhuollon infrastruktuuriin, manipuloivat mittareita ja tekivät lainvastaisia liitännöitä. Toimenpiteen tarkoituksena on estää petokset ja väärinkäyttö tulevaisuudessa ja auttaa varmistamaan taloudellisesti kannattavan sähkön toimittamisen laatu kaikkien kuluttajien edun vuoksi.

102. Petosten ja väärinkäytön estäminen ja torjunta sekä energiantoimituksen turvallisuuden ja laadun varmistaminen jäsenvaltioissa ovat unionin lainsäädännössä tunnustettuja hyväksytyjä tavoitteita.<sup>71</sup>

ii) Oikeasuhteisuuden tutkiminen

103. On kuitenkin vielä tutkittava, oliko sähkömittarien asentaminen kyseisissä kaupunginosissa seitsemän metrin korkeudelle tavoitteiden saavuttamisen kannalta oikeasuhteista. Tämä edellyttää direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan sitä, että oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytetty toimenpide on ”asianmukainen ja tarpeellinen”.

104. Se, että CEB ja CRB väittävät riidanalaisen toimenpiteen syiden olevan yleisesti tunnettuja,<sup>72</sup> ei vapauta yrityksiä sen osoittamisesta, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ole loukattu (direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohta). Yritysten tietyn menettelytavan syiden tunnettuusaste ei nimittäin kerro mitään menettelytavan oikeutuksesta eikä etenään sen oikeasuhteisuudesta.

68 — Koska tilanne on tällainen, nyt käsiteltävässä asiassa ei ole tarpeen tutkia lähemmin viidennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan a ja b alakohdassa mainittuja seikkoja.

69 — Henkilöiden erilainen kohtelu rodun tai etnisen alkuperän *perusteella* on mahdollista ainoastaan, kun henkilöt eivät ole vertailukelpoisessa tilanteessa (ks. direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan toinen virke).

70 — Ks. tästä 6.5.2010 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-499/08, Andersen, tuomio 12.10.2010 (Kok., s. I-9343, ratkaisuehdotuksen 46 ja 47 kohta), joka liittyy direktiivissä 2000/78 tarkoitettuun ikään perustuvan syrjinnän oikeutukseen.

71 — Ks. kansallisten toimielinten harjoittamasta petosten ja väärinkäytön torjunnasta asia C-255/02, Halifax ym., tuomio 21.2.2006 (Kok., s. I-1609, 68 ja 69 kohta); asia C-196/04, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomio 12.9.2006 (Kok., s. I-7995, 35 kohta) ja asia C-321/05, Kofoed, tuomio 5.7.2007 (Kok., s. I-5795, 38 kohta); ks. lisäksi energiantoimituksen varmuuden ja laadun varmistamisesta jäsenvaltioissa asia 72/83, Campus Oil, tuomio 10.7.1984 (Kok., s. 2727, Kok. Ep. VII, s. 615, 34 ja 35 kohta); asia C-503/99, komissio v. Belgia, tuomio 4.6.2002 (Kok., s. I-4809, erityisesti 55 kohta) ja asia C-543/08, komissio v. Portugali, tuomio 11.11.2010 (Kok., s. I-11241, 84 kohta).

72 — Ks. viidennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan c alakohta.

– Toimenpiteen ”asianmukaisuus” (soveltuvuus)

105. Toimenpide on ”asianmukainen” direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla, jos se on omiaan takaamaan asetetun oikeutetun tavoitteen saavuttamisen,<sup>73</sup> mikä tarkoittaa käsiteltävässä asiassa sitä, että toimenpide voi tosiasiallisesti estää petoksia ja väärinkäyttöä ja auttaa varmistamaan sähkön toimittamisen laadun.

106. Sähkömittarien manipulointi ja sähkön luvaton käyttö vaikeutuvat epäilemättä, kun sähkömittarit ja jakorasiat asennetaan kuluttajien saavuttamattomissa tavallisesti olevalle seitsemän metrin korkeudelle. Lisäksi yksittäisten henkilöiden laittoman sähköverkkoon kajoamisen estäminen vaikuttaa yleensä myönteisesti kaikkiin sähkön kuluttajiin, koska näin estetään infrastruktuurille aiheutuvat vahingot ja voidaan estää sähkön hintojen yleinen nouseminen kyseisten vahinkojen vuoksi.

107. Ennakkoratkaisupyynnössä annetaan kuitenkin ymmärtää, ettei jonkin toisen bulgarialaisen kaupungin romanikaupunginosissa ole tosiasiallisesti pystytty estämään laittomia sähköverkkoon kajoamisia riidanalaisiin toimenpiteisiin verrattavissa olevien toimenpiteiden soveltamisesta huolimatta.<sup>74</sup> CEB ja CRB toteavat kuitenkin unionin tuomioistuimelle esittämässään huomautuksissa, että kyseiset toimenpiteet rajoittivat laittomat kajoamiset hyvin vähäiseen määrään, minkä vuoksi ne pitivät toimenpiteitä kaiken kaikkiaan onnistuneina.

108. Tähän on todettava, että toimenpiteen soveltuvuutta on arvioitava aina sen tavoitteen perusteella. Jos toimenpiteen tarkoituksena on, kuten tässä tapauksessa, reagoida yleiseen laittomaan sähköverkkoon kajoamiseen tietyllä alueella, toimenpiteen soveltuvuuden mittariksi ei voida asettaa sitä, ettei jatkossa esiinny enää ollenkaan petoksia ja väärinkäytöksiä eikä sähkön toimituksen laadun heikentymistä. Toimenpiteen on pikemminkin katsottava olevan omiaan sen oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseen jo silloin, kun sen avulla saadaan huomattavasti vähennettyä laitonta sähköverkkoon kajoamista. KZD:n tehtävänä on arvioida, onko käsiteltävässä asiassa tapahtunut näin.

– Tarpeellisuus

109. Jos oletetaan, että riidanalainen toimenpide on omiaan vähentämään petoksia ja väärinkäytöksiä sekä varmistamaan sähkön toimittamisen laadun, herää lisäkysymys, onko se myös tarpeellinen siihen tarkoitukseen. Toimenpide on tarpeellinen, kun asetettua oikeutettua tavoitetta ei olisi saavutettu lievemmällä, yhtä hyvin soveltuvalla keinolla. On siis tutkittava, olisiko olemassa lievempiä keinoja sähkömittarien manipuloinnin ja laittoman sähkönkäytön estämiseksi kyseisissä kaupunginosissa.

110. KZD punnitsee tässä yhteydessä ensin mahdollisuutta asentaa sähkömittarit tavalliselle korkeudelle ja estää laitton kajoaminen teknisten laitteiden avulla.<sup>75</sup>

111. Tällainen menettelytapa olisi epäilemättä sähkön kuluttajia kyseisissä kaupunginosissa vähemmän rajoittava keino. Tällä tavalla varmistettaisiin erityisesti, että kaikki kuluttajat voisivat edelleen säännöllisesti valvoa sähkömittareitaan omin silmin, kuten muualla Bulgariassa näyttää olevan tapana.

112. On kuitenkin pohdittava sitä, että sähkömittarien suojaaminen erityisten teknisten laitteiden avulla aiheuttaisi kyseisille yrityksille todennäköisesti huomattavia lisäkustannuksia, jotka pitäisi mahdollisesti siirtää kaikkien sähkönkuluttajien maksettavaksi. Erityisesti CEB ja CRB viittasivat tähän useasti unionin tuomioistuimen käsittelyn aikana. Jollei KZD:n lähempi tutkimus muuta osoita, pelkkä

73 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 70 mainitun asiassa Andersen esittämäni ratkaisuehdotuksen 53 kohta, joka liittyy direktiivissä 2000/78 tarkoitettuun ikään perustuvan syrjinnän oikeutukseen Direktiivin 2000/78 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan loppuosan sanamuoto vastaa direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuotoa, minkä vuoksi asiassa Andersen esittämäni näkemyksiä voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

74 — Ks. kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan g alakohta.

75 — Ks. kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan f alakohta.

sähkömittarien suojaaminen erityisten teknisten laitteiden avulla ei näin ollen vaikuta yhtä soveltuvalta keinolta asetetun oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi. Sen vuoksi sitä ei voi käyttää nykyään käytetyn riidanalaisen toimenpiteen – sähkömittarin seitsemän metrin korkeudelle asentamisen – tarpeellisuuden vastaisena perusteluna.

113. KZD toteaa toiseksi, että CEB ja CRB voisivat vapaasti rangaista jälkikäteen sähkömittarien ja infrastruktuurin mahdollisesta vahingoittamisesta tai väärinkäytöstä. Käytettävissä ovat sekä siviilioikeudelliset keinot että lainvalvontaviranomaiset.

114. CEB ja CRB ovat huomauttaneet tästä perustellusti, että jälkikäteistoimiin ryhtymiseen häiritsijöitä vastaan liittyy usein huomattava epävarmuus ja huomattavia kustannuksia, mikä johtuu yhtäältä todistamisen vaikeudesta ja toisaalta odotettavissa olevista viivytyksistä sekä toimivaltaisten elinten ja menettelyjen tehokkuuden puutteesta. Lisäksi CEB ja CRB vetoavat sähkömittarien manipulointiin liittyviin terveys- ja hengenvaaroihin, joita ei myöskään voitaisi tehokkaasti poistaa jälkikäteen tapahtuvan puuttumisen avulla. Jollei KZD:n lähempi tutkimus muuta osoita, sen vuoksi ei voida ilman muuta ottaa lähtökohdaksi sitä, että pelkät jälkikäteen toteutetut siviili- tai rikosoikeudelliset toimenpiteet olisivat yhtä soveltuva keino oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käsiteltävässä asiassa.<sup>76</sup>

115. Kolmanneksi voitaisiin harkita ainoastaan niiden sähkömittarien asentamista korkeammalle, joita on tosiasiallisesti manipuloitu. Tällaiseen menettelytapaan liittyy kuitenkin samanlainen epävarmuus kuin sähköverkon laittomiin kajoamisiin liittyvien siviili- tai rikosoikeudellisten toimenpiteiden yhteydessä. Jollei KZD:n lähempi tutkimus muuta osoita, tätäkään mahdollisuutta ei näin ollen voida pitää yhtä soveltuvana keinona tavoiteltujen oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

116. Tässä tilanteessa vaikuttaa vähintäänkin epävarmalta, voivatko CEB ja CRB taloudellisesti kohtuullisin ponnistuksin käyttää muita yhtä soveltuvia keinoja, jotka vaikuttaisivat vähemmän haitallisesti kyseisten kaupunginosien väestöön.

– Ei kohtuutonta puuttumista kyseisten kaupunginosien asukkaiden asemaan

117. Jos toteutetut toimenpiteet osoittautuvat soveltuviksi ja tarpeellisiksi asetettujen oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, on vielä tutkittava, johtavatko ne kohtuuttomaan puuttumiseen kyseisten kaupunginosien asukkaiden asemaan.<sup>77</sup> Suhteellisuusperiaatteesta seuraa nimittäin, etteivät toimenpiteistä, jotka rajoittavat unionin oikeudessa taattua oikeutta – tässä etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoa –, aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.<sup>78</sup> Tavoiteltu oikeutettu tavoite on toisin sanoen sovittava kaikin mahdollisin tavoin yhteen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vaatimusten kanssa, ja erilaisten ristiriitaisten etujen välille on löydettävä oikeudenmukainen tasapaino.<sup>79</sup>

76 — Vastaavasti asia C-110/05, komissio v. Italia, tuomio 10.2.2009 (Kok., s. I-519, 67 kohta); asia C-137/09, Josemans, tuomio 16.12.2010 (Kok., s. I-13019, 82 kohta) ja asia C-400/08, komissio v. Espanja, tuomio 24.3.2011 (Kok., s. I-1915, 124 kohta), joissa korostetaan erilaisissa yhteyksissä, ettei toimivaltaisilta kansallisilta elimiltä voida evätä mahdollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin, joita on helppo hallita ja valvoa.

77 — Ks. vastaavasti direktiivistä 2000/78 edellä alaviitteessä 70 mainittu asia Andersen, tuomion 41–48 kohta, erityisesti 47 kohta, ja samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

78 — Asia 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta); yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005 (Kok., s. I-1895, 47 kohta) sekä yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08, ERG ym., tuomio 9.3.2010 (Kok., s. I-2007, 86 kohta).

79 — Ks. myös edellä alaviitteessä 70 mainitussa asiassa Andersen esittämäni ratkaisuehdotuksen 68 kohta.

118. Tässä yhteydessä on todettava aluksi, että sähkömittarien asentaminen seitsemän metrin korkeudelle on suhteellisen jyrkkä toimenpide, joka koskee summittain ("kollektiivisesti"<sup>80</sup>) molempien kyseisten kaupunginosien kaikkia asukkaita, vaikka he eivät olisi syyllistyneet laittomiin sähköverkkoon kajoamisiin eikä heillä olisi viivästyneitä maksuja. Näin voi syntyä vaikutelma, että kaikki tai ainakin useat kyseisten kaupunginosien asukkaat ovat sekaantuneet sähkön toimittamiseen liittyviin petoksiin, manipulaatioihin tai muihin väärinkäytöksiin, mikä voi lopulta lisätä näiden alueiden väestön leimautumista.<sup>81</sup>

119. Lisäksi – ja paikallisen väestön mahdollisesta leimautumisesta riippumatta – on muistutettava siitä, että unionin lainsäätävä korostaa direktiiveissä 2006/32 ja 2009/72 nimenomaisesti sitä kuluttajien etua, että he saavat säännöllisesti tietoa omasta sähkönkulutuksestaan. Erityisesti kuluttajia olisi aktiivisesti kannustettava tarkistamaan omat mittarilukemansa säännöllisesti.<sup>82</sup> Jos kotitalouksille annetaan sähkömittarit mutta ne asennetaan seitsemän metrin korkeudelle omin silmin tapahtuvan valvonnan ulkopuolelle, se on mainitun unionin oikeuden mukaisen tavoitteen vastaista.

120. Myönnettäköön, että CEB ja CRB tarjoavat kyseisten alueiden kuluttajille pyynnöstä mahdollisuutta omin silmin tapahtuvaan valvontaan maksuttoman nostolavan avulla. On kuitenkin varsin kyseenalaista, voiko tällainen suhteellisen vaivalloinen ja monimutkainen tapa vastata mainittua unionin oikeuden tavoitetta kannustaa kuluttajia *säännöllisesti*<sup>83</sup> tarkistamaan omat mittarilukemansa.<sup>84</sup> Nostolavan sisältävää erikoisajoneuvoa, joka on erikseen tilattava ennen jokaista käyttöä, käytetään realistisesti ajatellen tuskin useammin kuin kerran tai kaksi kertaa vuodessa.

121. KZD:n on kuitenkin tutkittava, voiko CEB:n ja CRB:n tarjous antaa kuluttajien kotitalouksien käyttöön pyynnöstä maksullinen tarkastussähkömittari<sup>85</sup> olla kohtuullinen korvaus siitä, että seitsemän metrin korkeudelle asennettuun tavalliseen sähkömittariin ei pääse käsiksi. Tällöin on pohdittava erityisesti sitä, että tarkastussähkömittarin maksullisuus voi estää monia kuluttajia asentamasta sellaista.

122. Unionin lainsäädännössä ei tietenkään velvoiteta jäsenvaltioita antamaan kuluttajille maksutonta sähkömittaria (ks. erityisesti direktiivin 2006/32 13 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta). Nimenomaan toimitusalueella, jolla on aiemmin esiintynyt usein sähkön toimittamiseen liittyviä petoksia ja manipulaatioita, kuluttajat ovat erityisen kiinnostuneita siitä, että he voivat tarkistaa oman sähkönkulutuksensa säännöllisesti ja seurata sitä.

123. On viime kädessä KZD:n asia pohtia kaikki käsiteltävän asian olosuhteet huolellisesti huomioon ottaen, onko kyseisissä kaupunginosissa olemassa etnisen ryhmän leimautumisen vaara ja otetaanko kyseisten sähkönkuluttajien edut asianmukaisesti huomioon.

### iii) Välipäätelmä

124. Tiivistetysti voidaan todeta, että käsiteltävässä asiassa toteutetun riidanalaisen toimenpiteen kaltainen toimenpide voi olla oikeutettu, jos sen tarkoituksena on petosten ja väärinkäytön estäminen ja sähkön toimittamisen laadun parantaminen kaikkien kuluttajien edun vuoksi, edellyttäen että

— tavoitteiden saavuttamiseksi ei voida käyttää taloudellisesti kohtuullisin ponnistuksin muita yhtä soveltuvia keinoja, jotka vaikuttaisivat vähemmän haitallisesti kyseisten kaupunginosien väestöön, ja

80 — Ks. kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan a alakohta.

81 — Vastaavasti toteaa myös KZD kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan e alakohdassa.

82 — Direktiivin 2006/32 johdanto-osan 29 perustelukappaleen viimeinen virke.

83 — Direktiivin 2009/72 3 artiklan 7 kohta, luettuna yhdessä liitteessä I olevan 1 kohdan i alakohdan kanssa, sekä direktiivin 2006/32 johdanto-osan 29 perustelukappaleen viimeinen virke.

84 — Epäilykset esitetään myös KZD:n kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan c alakohdassa.

85 — Kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen 3 kohdan d alakohta.



- toteutettu toimenpide ei johda kohtuuttomaan puuttumiseen kyseisten kaupunginosien asukkaiden asemaan, jolloin on otettava asianmukaisesti huomioon etnisen ryhmän leimautumisvaara ja kuluttajien kiinnostus seurata yksilöllistä sähkönkulutustaan sähkömittarien säännöllisen omin silmin tapahtuvan valvonnan avulla.

## VI Ratkaisuehdotus

125. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Komisia za zashtita ot diskriminatsian (KZD) kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Pääasian kaltainen tilanne kuuluu direktiivin 2000/43/EY soveltamisalaan.
- 2) Direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun välittömän tai välillisen syrjinnän oletaminen ei edellytä laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaamista. Kaikenlainen sellainen kohtelu riittää, joka edustaa henkilön rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa epäsuotuisampaa kohtelua muihin verrattuna tai saattaa tiettyyn rotuun tai etniseen ryhmään kuuluvat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan.
- 3) Kansalliset säännökset, joissa asetetaan syrjinnän oletamisen edellytykseksi laissa säädettyjen oikeuksien tai etujen loukkaaminen, eivät ole direktiivin 2000/43 mukaisia. Kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti ja, jos se ei ole mahdollista, jätettävä soveltamatta perusoikeuksissa vahvistetun syrjintäkiellon vastaisia kansallisia säännöksiä.
- 4) Todistustaakan kääntämiseksi riittää direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohdan mukaan, että henkilöt, jotka katsovat kärsineensä vääryyttä sen vuoksi, ettei heihin ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, esittävät tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä.
- 5) Jos kuluttajille annetaan normaalisti käyttöön maksuttomat sähkömittarit, jotka on asennettu rakennusten sisä- tai ulkopuolelle omin silmin tapahtuvaan valvontaan sopivalla tavalla, kun taas sellaisten alueiden sähkömittarit, joissa asuu lähinnä romaniväestöön kuuluvia ihmisiä, on kiinnitetty sähköpylväisiin seitsemän metrin korkeudelle, jonne kuluttajat eivät ylety, voidaan olettaa, että on kyse direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, luettuna yhdessä 8 artiklan 1 kohdan kanssa, tarkoitetusta etniseen alkuperään perustuvasta välillisestä syrjinnästä.
- 6) Toimenpide voi olla oikeutettu, jos sen tarkoituksena on petosten ja väärinkäytön estäminen ja sähkön toimittamisen laadun parantaminen kaikkien kuluttajien edun vuoksi, edellyttäen että
  - tavoitteiden saavuttamiseksi ei voida käyttää taloudellisesti kohtuullisin ponnistuksin muita yhtä soveltuvia keinoja, jotka vaikuttavat vähemmän haitallisesti kyseisten kaupunginosien väestöön, ja
  - toteutettu toimenpide ei johda kohtuuttomaan puuttumiseen kyseisten kaupunginosien asukkaiden asemaan, jolloin on otettava asianmukaisesti huomioon etnisen ryhmän leimautumisvaara ja kuluttajien kiinnostus seurata yksilöllistä sähkönkulutustaan sähkömittarien säännöllisen omin silmin tapahtuvan valvonnan avulla.