



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 12 maart 2015¹

Zaak C-83/14

„CHEZ Razpredelenie Bulgaria” AD

[verzoek van de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2000/43/EG — Beginsel van gelijke behandeling zonder onderscheid naargelang van ras of etnische afstamming — Indirecte discriminatie — Algemeen en collectief karakter van een maatregel — Stigmatiserende werking — Persoon die niet tot de gediscrimineerde etnische groep behoort, maar eveneens wordt gediscrimineerd (,discrimination par association’, ,discrimination par ricochet’) — Stadsdelen die merendeels door leden van de bevolkingsgroep van de Roma worden bewoond — Plaatsing van elektriciteitsmeters op voor verbruikers niet toegankelijke hoogte — Rechtvaardiging — Bestrijding van fraude en misbruik — Richtlijnen 2006/32/EG en 2009/72/EG — Mogelijkheid voor betrokken eindverbruiker om individueel elektriciteitsverbruik af te lezen”

I – Inleiding

1. In sommige zaken betreffende de discriminatieproblematiek staan individuele lotgevallen op de voorgrond. Dit is anders in de onderhavige zaak, waarin het Unierechtelijke verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming in het geding is. Alhoewel ook aan deze zaak een beroep van een individuele persoon ten grondslag ligt, gaat de aandacht hier uit naar het algemene en collectieve karakter van maatregelen die een hele bevolkingsgroep raken en alle leden van die groep en hun sociale omgeving stigmatiseren.
2. In concreto gaat het om de in de Bulgaarse stad Dupnitsa – maar ook elders in Bulgarije – gebruikelijke praktijk om elektriciteitsmeters van eindverbruikers in vooral door Roma bewoonde wijken op een hoogte van ongeveer 6 meter te installeren, waardoor zij onbereikbaar zijn voor gewone visuele controles. Op andere plaatsen worden diezelfde elektriciteitsmeters daarentegen op een hoogte van ongeveer 1,70 meter geïnstalleerd, zodat zij door de verbruikers zonder problemen kunnen worden afgelezen. Als reden voor die praktijk wordt aangevoerd dat in „Roma”-wijken kennelijk bijzonder vaak elektriciteitsmeters worden gemanipuleerd en illegaal stroom wordt afgetapt.
3. In mijn conclusie in de zaak *Belov*² heb ik deze problematiek reeds uitvoerig behandeld in het licht van het Unierechtelijke verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming. In die context heb ik ook gewezen op de sociale uitsluiting van de Roma en de uiterst precare maatschappelijke en economische omstandigheden waarmee deze bevolkingsgroep op veel plaatsen in Europa te kampen heeft.

1 – Oorspronkelijke taal: Duits.

2 – Conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585).

4. De onderhavige zaak biedt de gelegenheid de destijds ontwikkelde argumentatie op een aantal punten aan te scherpen. Dit geldt enerzijds voor de afbakening tussen directe en indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming. Anderzijds moet worden nagegaan of en in hoeverre personen die zelf geen deel uitmaken van de benadeelde etnische groep, door de beschreven praktijk de dupe kunnen worden van zogenoemde „associatieve discriminatie” (Frans: „*discrimination par association*” of „*discrimination par ricochet*”). Daarnaast zal ik – net als reeds in de zaak *Belov* – aandacht besteden aan de vraag in hoeverre collectieve maatregelen met een stigmatiserend karakter eventueel gerechtvaardigd kunnen zijn.

5. In de onderhavige zaak rijzen in tegenstelling tot de zaak *Belov*³ geen problemen rond de bevoegdheid of de ontvankelijkheid, aangezien de verwijzende Bulgaarse instantie in casu zonder enige twijfel een rechterlijke instantie is in de zin van artikel 267 VWEU.

II – Toepasselijke bepalingen

A – Unierecht

6. Het Unierechtelijke kader van de onderhavige zaak vormen artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en richtlijn 2000/43/EG⁴. Relevant zijn tevens de richtlijnen 2006/32/EG⁵ en 2009/72/EG⁶, die regels bevatten betreffende de interne markt voor elektriciteit respectievelijk de energie-efficiëntie.

1. De anti-discriminatie-richtlijn 2000/437. Volgens artikel 1 ervan heeft deze richtlijn tot doel,

„een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden”.

8. Artikel 2 van richtlijn 2000/43 bevat onder meer de volgende definitie:

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

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) ‚directe discriminatie’ wanneer iemand op grond van ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld;

3 — Met betrekking tot het toenmalige prejudiciële verzoek in het arrest *Belov* (C-394/11, EU:C:2013:48) verklaarde het Hof zich onbevoegd, omdat het de verwijzende instantie niet beschouwde als rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU.

4 — Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180, blz. 22).

5 — Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PB L 114, blz. 64). Alhoewel die richtlijn per 4 juni 2014 is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2012/27/EU (PB L 315, blz. 1), is zij in temporeel opzicht nog steeds van toepassing op het onderhavige geval, aangezien de Bulgaarse commissie voor bescherming tegen discriminatie, KZD, haar litigieuze beslissing vóór 4 juni 2014 heeft vastgesteld.

6 — Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB L 211, blz. 55).

b) ‚indirecte discriminatie’, wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

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

[...]”

9. De werkingssfeer van richtlijn 2000/43 wordt in artikel 3 ervan als volgt afgebakend:

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

[...]

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

[...]”

10. Artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 bepaalt met betrekking tot de bewijslast het volgende:

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

11. Volledigheidshalve vestig ik de aandacht nog op overweging 16 van richtlijn 2000/43:

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

2. De richtlijnen inzake de interne markt voor elektriciteit en de energie-efficiëntie bij het eindgebruik

12. Richtlijn 2006/32 had tot doel de energie-efficiëntie bij het eindgebruik in de lidstaten te bevorderen door middel van verschillende instrumenten, waaronder maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie bij de eindgebruiker. In overweging 29 ervan werd onder meer het volgende gezegd:

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

13. Bovendien bepaalde artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32 het volgende:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat eindafnemers voor elektriciteit, aardgas, stadsverwarming en/of stadskoelingen en warm water voor huishoudelijke doeleinden, voor zover dit technisch mogelijk en financieel redelijk is en voor zover dit in verhouding staat tot de potentiële energiebesparingen, tegen concurrerende prijzen de beschikking krijgen over individuele meters die het actuele energieverbruik van de eindafnemer nauwkeurig weergeven en informatie geven over de tijd waarin sprake was van daadwerkelijk verbruik.

[...]”

14. Richtlijn 2009/72 bevat gemeenschappelijke regels voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, en regelt de organisatie en werking van de elektriciteitssector. Volgens artikel 3, lid 7, ervan nemen de lidstaten „passende maatregelen om eindafnemers te beschermen”, waartoe, althans in het geval van huishoudelijke afnemers, de in bijlage I bij die richtlijn genoemde maatregelen behoren.

15. Volgens punt 1 van bijlage I bij richtlijn 2009/72, „Voorschriften inzake de consumentenbescherming”, „houden de in artikel 3 bedoelde maatregelen in dat ervoor wordt gezorgd dat de afnemers:

[...]

- h) de beschikking krijgen over hun verbruiksgegevens [...]; [en]
- i) naar behoren worden geïnformeerd over hun daadwerkelijk elektriciteitsverbruik en de kosten daarvan, zulks voldoende frequent om hen in staat te stellen hun eigen elektriciteitsverbruik te regelen. [...] Er wordt naar behoren rekening gehouden met de kostenefficiëntie van deze maatregelen. Voor deze dienst mogen de verbruikers geen extra kosten worden aangerekend;

[...]”

B – *Bulgaars recht*

16. In het kader van de omzetting van een aantal handelingen van de Europese Unie, met name richtlijn 2000/43, heeft Bulgarije de wet ter bescherming tegen discriminatie⁷ (hierna: „ZZD”) vastgesteld. Artikel 4 van die wet bepaalt het volgende:

„1. Verboden is elke directe of indirecte discriminatie op grond van geslacht, ras, nationaliteit, etnische afstamming, menselijk genoom, staatsburgerschap, oorsprong, religie of geloof, opleiding, overtuiging, lidmaatschap van een politieke partij, persoonlijke of maatschappelijke situatie, handicap, leeftijd, seksuele gerichtheid, gezinssituatie, vermogen of andere kenmerken die zijn vastgesteld in een wet of volkenrechtelijke overeenkomst waarbij de Republiek Bulgarije partij is.

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

⁷ — Zakon za zashitita ot diskriminatstia.

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

17. § 1 van de aanvullende bepalingen bij de ZZD bepaalt bovendien:

„In de zin van deze wet wordt verstaan onder:

[...]

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

8) ‚op grond van de in artikel 4, lid 1, genoemde kenmerken’: op grond van het werkelijke (tegenwoordig of in het verleden) of het vermeende bestaan van één of meer van die kenmerken bij de gediscrimineerde persoon of een persoon waarmee hij een band heeft of waarvan valt aan te nemen dat hij daarmee een band heeft, wanneer die band de reden is voor de discriminatie;

[...]”

18. Het prejudiciële verzoek verwijst bovendien naar andere nationale bepalingen van de ZZD en de wet inzake de energiesector⁸ (hierna: „ZE”), die ik hier niet zal aanhalen.

III – Feiten en hoofdgeding

A – Feiten

19. Anelia Georgieva Nikolova is eigenaar van een eenmanszaak in de Bulgaarse stad Dupnitsa. Zij exploiteert daar in de wijk Gizdova mahala een kruidenierswinkel, die van elektriciteit wordt voorzien door de onderneming CHEZ Razpredelenie Bulgaria⁹.

20. Gizdova mahala staat bekend als de grootste Roma-wijk van Dupnitsa; de bevolking behoort voor het overgrote merendeel tot die etnische groep. Dit geldt echter *niet* voor Nikolova zelf.¹⁰

21. In 1999 en 2000 heeft CHEZ de elektriciteitsmeters¹¹ voor al haar klanten in deze wijk laten installeren op de masten van het bovengrondse net, op een voor een normale visuele controle ontoegankelijke hoogte van ongeveer 6 meter. Vaststaat dat deze maatregel¹² alleen maar wordt genomen in wijken waar vooral Roma wonen, en van toepassing is op alle klanten in die wijken, ongeacht of zij al dan niet tot die etnische groep behoren. Als motief voor de maatregel wordt aangevoerd dat in de betrokken wijken meters op grote schaal worden gemanipuleerd en illegaal

8 — Zakon za energetikata.

9 — Hierna: „CHEZ”.

10 — Aldus Nikolova in haar schriftelijke opmerkingen in de procedure voor het Hof.

11 — In de prejudiciële verwijzing wordt – overeenkomstig de terminologie van artikel 120 ZE – gesproken van „instrumenten voor de commerciële meting” van het elektriciteitsverbruik door de eindverbruiker. Eenvoudigheidshalve zal ik echter het veel gebruikelijkere begrip elektriciteitsmeter bezigen, dat ook het Unierecht – bijvoorbeeld in tal van taalversies van richtlijn 2006/32 – gebruikt.

12 — Hierna ook: „litigieuze praktijk” of „litigieuze maatregelen”.

stroom wordt afgetapt. Elders zijn de elektriciteitsmeters daarentegen voor alle gebruikers – ook wanneer zij tot de etnische groep van de Roma behoren – aangebracht op een makkelijk bereikbare hoogte van ongeveer 1,70 meter, meestal in de woningen van de verbruikers of aan de gevel van de gebouwen of de omheining.

22. Teneinde de verbruikers in staat te stellen ook bij de op grote hoogte geplaatste elektriciteitsmeters althans een indirecte visuele controle te verrichten, heeft CHEZ zich in haar algemene verkoopvoorwaarden ertoe verbonden op schriftelijk verzoek van een verbruiker binnen drie dagen kosteloos een speciaal voertuig met hoogwerker ter beschikking te stellen, met behulp waarvan medewerkers van CHEZ de meterstanden kunnen aflezen. Van dit aanbod heeft echter tot dusver nog geen afnemer gebruik gemaakt. Als alternatief kunnen de verbruikers tegen vergoeding een controlemeter in hun woning laten plaatsen. Andere mogelijkheden tot visuele controle bestaan voor de verbruikers in de betrokken wijken niet.

23. Blijkens de verwijzingsbeschikking is er in de media melding gemaakt van een nieuw soort elektriciteitsmeters die op afstand kunnen worden uitgelezen en die bovendien manipulatiepogingen bij het elektriciteitsbedrijf kunnen melden.

B – Hoofdeding

24. Op 5 december 2008 diende Nikolova bij de Bulgaarse commissie voor bescherming tegen discriminatie¹³ (hierna: „KZD”) een klacht in over het discriminerende karakter van de litigieuze maatregelen van CHEZ. Zij stelde „indirect” te worden „gediscrimineerd op grond van haar nationaliteit”.¹⁴ Bovendien voerde zij aan dat haar elektriciteitsrekeningen veel hoger waren dan gezien haar daadwerkelijke verbruik gerechtvaardigd was, en uitte zij het vermoeden dat CHEZ een buitensporig hoge verbruikswaarde opgaf om verliezen elders in de betrokken wijk te compenseren. Ten slotte wees Nikolova erop dat zij op grond van het feit dat de elektriciteitsmeters op een voor normale visuele controle ontoegankelijke hoogte waren geplaatst, niet in staat was de meterstand af te lezen en haar elektriciteitsrekeningen te controleren.

25. Blijkens een door de rechter in opdracht gegeven technische expertise hebben in het geval van Nikolova geen onbevoegde manipulaties plaatsgevonden en is geen illegale stroom afgetapt.

26. Bij beslissing van 6 april 2010 stelde de KZD vast dat de litigieuze praktijk moest worden aangemerkt als ongerechtvaardigde „indirecte discriminatie op grond van nationaliteit”. Naar aanleiding van een door CHEZ ingesteld beroep werd die beslissing echter bij arrest van 19 mei 2011 nietig verklaard door de Varhoven administrativen sad¹⁵, met name omdat niet duidelijk was ten opzichte van welke andere nationaliteit Nikolova zou zijn gediscrimineerd. De zaak werd terugverwezen naar de KZD.

27. Op 30 mei 2012 nam de KZD opnieuw een beslissing ter zake en stelde vast dat Nikolova „direct” werd „gediscrimineerd op grond van haar persoonlijke situatie”. In de motivering gaf de KZD aan dat Nikolova vanwege de vestigingsplaats van haar winkel minder gunstig werd behandeld dan andere afnemers wier elektriciteitsmeters op een voor visuele controle toegankelijke plaats zijn geïnstalleerd. De KZD gelastte CHEZ deze inbreuk te beëindigen, de gelijke behandeling van Nikolova te herstellen en zich in de toekomst van dergelijke discriminerende maatregelen te onthouden.

13 — Komisia za zashtita ot diskriminatsia.

14 — In de procestaal: „narodnost” (народност).

15 — Hoogste bestuursrechter van Bulgarije.

28. Tegen die beslissing heeft CHEZ opnieuw beroep ingesteld, dat thans aanhangig is bij de Administrativen sad Sofia-grad¹⁶, de verwijzende rechter. In het hoofdgeding wordt CHEZ ondersteund door de nationale Bulgaarse reguleringscommissie voor energie en water¹⁷ (hierna: „DKEVR”).

29. De verwijzende rechter is van oordeel dat deze zaak niet vanuit de invalshoek van de „nationaliteit” of de „persoonlijke situatie” moet worden beoordeeld, maar vanuit die van het „beschermde kenmerk ,etnische afstamming”. Hij neigt ertoe aan te nemen dat ten aanzien van Nikolova sprake is van directe discriminatie op grond van etnische afstamming. Dat Nikolova tot de etnische groep van de Roma moet worden gerekend, vloeit volgens de verwijzende rechter voort uit het feit dat zij zichzelf met de Roma in haar stadswijk „identificeert”.

IV – Prejudiciële verwijzing en procedure voor het Hof

30. Bij beslissing van 5 februari 2014, ingeschreven ter Griffie van het Hof op 17 februari 2014, heeft de Administrativen sad Sofia-grad het Hof niet minder dan tien uiterst gedetailleerde prejudiciële vragen voorgelegd. Deze luiden als volgt:

- „1) Moet het begrip ,etnische afstamming’ respectievelijk „etnische afkomst”, zoals gebruikt in richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat daaronder een compacte groep Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst valt, als die welke in de wijk Gizdova mahala van de stad Dupnitsa wonen?
- 2) Is het begrip ,vergelijkbare situatie’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 toepasbaar in een situatie als aan de orde in het onderhavige geding, waarbij de toestellen voor commerciële verbruiksmeting in Roma-wijken op een hoogte van zes tot zeven meter worden geïnstalleerd, terwijl zij in andere stadsdelen zonder een compacte groep inwoners van Roma-afkomst gewoonlijk op een hoogte van minder dan twee meter worden geplaatst?
- 3) Moet artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat door de installatie van toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter in Roma-wijken de bevolking van Roma-afkomst minder gunstig wordt behandeld dan de bevolking met een andere etnische afstamming?
- 4) Indien het om een minder gunstige behandeling gaat, moet de voornoemde bepaling dan aldus worden uitgelegd dat deze behandeling in een situatie als in het onderhavige geding geheel of gedeeltelijk berust op de omstandigheid dat zij de etnische groep van Roma betreft?
- 5) Is een nationale regeling als § 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij de Zakon za zashtita ot diskriminatsia (wet ter bescherming tegen discriminatie), op grond waarvan er sprake is van een ,minder gunstige behandeling’ bij elke handeling of handelwijze en elk nalaten waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of legitieme belangen, verenigbaar met richtlijn 2000/43?
- 6) Is de uitdrukking ,ogenschijnlijk neutrale handelwijze’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 van toepassing op de praktijk van CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD om toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter te

16 — Bestuursrecht van de stad Sofia.

17 — Darzhavna komisija po energiyno i vodno regulirane.

installeren? Moet het begrip ‚ogenschijnlijk’ aldus worden uitgelegd dat de praktijk klaarblijkelijk neutraal dient te zijn, of aldus dat de praktijk op het eerste gezicht neutraal dient te lijken, met andere woorden schijnbaar neutraal is?

- 7) Is voor indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 vereist dat de neutrale handelwijze personen op grond van hun ras of etnische afstamming in een veel minder gunstige positie plaatst, of volstaat voor indirecte discriminatie dat deze handelwijze louter personen van een bepaalde etnische afstamming benadeelt? Is in dit verband een nationale bepaling als artikel 4, lid 3, ZZD, op grond waarvan er sprake is van indirecte discriminatie wanneer een persoon wegens de in lid 1 van dat artikel vermelde kenmerken (waaronder etnische afstamming) minder gunstig wordt behandeld, verenigbaar met artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43?
- 8) Hoe moet het begrip ‚bijzonder benadeel[d]’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 worden uitgelegd? Stemt dit begrip overeen met het begrip ‚ongunstiger [...] behandeld’ in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43, of omvat dit begrip louter bijzonder ernstige, kennelijke en zwaarwegende gevallen van ongelijke behandeling? Vormt de in de onderhavige zaak beschreven praktijk een bijzonder ongunstige situatie? Volstaat het dat het niet gaat om een bijzonder ernstig, kennelijk en zwaarwegend geval van plaatsing in een ongunstige situatie om te oordelen dat er geen sprake is van indirecte discriminatie (zonder te verifiëren of de betrokken praktijk – ter verwezenlijking van een legitiem doel – gerechtvaardigd, passend en noodzakelijk is)?
- 9) Zijn volgens artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 nationale bepalingen zoals artikel 4, leden 2 en 3, ZZD toelaatbaar, op grond waarvan voor directe discriminatie een ‚minder gunstige behandeling’ en voor indirecte discriminatie ‚het plaatsen in een minder gunstige situatie’ is vereist, zonder dat zoals in de richtlijn een onderscheid wordt gemaakt naargelang de ernst van de betrokken ongunstige behandeling?
- 10) Moet artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat de betrokken praktijk van CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD objectief is gerechtvaardigd in het licht van de doelstelling de veiligheid van het elektriciteitsnet te waarborgen en de correcte registratie van de verbruikte elektriciteit te verzekeren? Is deze praktijk ook passend in het licht van de verplichting van verweerster om de verbruikers vrije toegang te verlenen tot de stand van de elektriciteitsmeters? Is deze praktijk noodzakelijk, wanneer uit mediaberichten blijkt dat er andere technische en betaalbare middelen bestaan om de juiste werking van toestellen voor commerciële verbruiksmeting te waarborgen?”

31. Tijdens de schriftelijke procedure voor het Hof hebben CHEZ, Nikolova, de KZD, de Bulgaarse regering en de Commissie van de Europese Unie opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de KZD waren die partijen ook vertegenwoordigd ter terechtzitting op 13 januari 2015.

V – Beoordeling

32. De feiten van het hoofdgeding zijn door de nationale instanties en rechters waaraan de zaak is voorgelegd, vanuit de meest uiteenlopende invalshoeken onder de loep genomen. Hierbij is vooral onderzocht of er sprake is van – door de nationale wet verboden – discriminatie op grond van de „nationaliteit” en de „persoonlijke situatie”. Vanuit het oogpunt van het Unierecht is echter uitsluitend relevant of een praktijk als aan de orde in het hoofdgeding moet worden beschouwd als discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van richtlijn 2000/43. In wezen heeft ook het prejudiciële verzoek van de Administrativen sad Sofia-grad alleen maar op dit vraagstuk betrekking.

33. Het is zinvol de omvangrijke vragenlijst van de verwijzende rechter thematisch in te delen en daarbij een onderscheid te maken tussen de draagwijdte van het discriminatieverbod (zie deel A, hieronder), het begrip discriminatie (deel B) en de redenen voor een eventuele rechtvaardiging van de litigieuze praktijk (deel C).

A – Draagwijdte van het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming

34. Om te beginnen moet worden nagegaan of een situatie als die van het hoofdgeding binnen de werkingssfeer valt van het verbod van discriminatie op grond van de etnische afstamming in de zin van richtlijn 2000/43.

35. Zoals de verwijzende rechter erkent, heeft hij die problematiek niet in een aparte vraag aan de orde gesteld, afgezien van de vrij cryptische verwijzing naar een „compacte groep Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst” in de eerste vraag. Uit de motivering van het prejudiciële verzoek volgt echter dat de verwijzende rechter verwacht dat het Hof duidelijk vaststelt of een praktijk als de onderhavige onder het discriminatieverbod valt.

1. Materiële werkingssfeer

36. CHEZ is als enige partij van mening dat de litigieuze praktijk helemaal niet binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43 valt.

37. Die stelling, die de betrokken onderneming overigens ook al in de zaak *Belov* heeft aangevoerd, snijdt geen hout.

38. De elektriciteitsvoorziening maakt deel uit van het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn en behoort dus zonder enige twijfel tot de gebieden waarop discriminatie op grond van ras of etnische afstamming volgens artikel 3, lid 1, onder h), van richtlijn 2000/43 verboden is.

39. En zoals ik reeds in de zaak *Belov* uitvoerig heb uiteengezet¹⁸, kan er geen sprake zijn van een discriminatievrije elektriciteitsvoorziening indien niet ook de algemene voorwaarden waaronder de klanten van elektriciteit worden voorzien, vrij zijn van discriminatie. De beschikbaarstelling van elektriciteitsmeters maakt deel uit van de algemene voorwaarden waaronder CHEZ elektriciteit aan haar klanten levert.

40. Voorts behoort de regeling van de interne markt voor elektriciteit, met inbegrip van de informatie van de eindverbruiker over zijn elektriciteitsverbruik door middel van elektriciteitsmeters, tot de gebieden waarvoor de Europese wetgever bevoegd is. Dat betekent dat ook is voldaan aan de inleidende voorwaarde in artikel 3, lid 1, dat richtlijn 2000/43 slechts geldt binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden.¹⁹

41. In het licht van het voorgaande stel ik vast dat de litigieuze praktijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/43 valt.

¹⁸ — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 59-65).

¹⁹ — *Ibid.*, punt 66.

2. Personele werkingssfeer

42. Veel interessanter dan de materiële werkingssfeer is in het onderhavige geval echter de personele werkingssfeer van richtlijn 2000/43, waarop ik thans zal ingaan. De verwijzende rechter stipt deze problematiek aan in zijn eerste prejudiciële vraag, waar hij verwijst naar een „compacte groep Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst” en hieraan toevoegt dat de Roma in Bulgarije de status van etnische minderheid hebben.

43. Vanuit Europees oogpunt zijn de Roma naar algemene opvatting een zelfstandige etnische groep, die bovendien bijzondere bescherming dient te genieten. In die zin heeft zich in het bijzonder het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitgesproken.²⁰ Zijn rechtspraak is relevant voor de uitlegging en toepassing van het Unierechtelijke verbod van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, dat thans in artikel 21 van het Handvest op primairrechtelijke leest is geschied.²¹

44. Met de loutere vaststelling dat de Roma een zelfstandige etnische groep zijn, is de vraag van de personele werkingssfeer van richtlijn 2000/43 in het onderhavige geval nog niet te beantwoord. Er moet namelijk nog worden onderzocht of en in hoeverre een persoon in de situatie van Nikolova zich in omstandigheden als in het hoofdgeding kan beroepen op het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming.

a) Kan verzoekster worden beschouwd als Roma?

45. Het uitgangspunt van de beoordeling moet zijn dat alle leden van een etnische groep in het Unierecht bescherming genieten tegen om het even welke vorm van discriminatie op grond van hun etnische afstamming.

46. De bijzonderheid van het geval van Nikolova, wier klacht ten grondslag ligt aan het hoofdgeding, is echter dat verzoekster zelf voor het Hof uitdrukkelijk heeft verklaard *niet* tot de etnische groep van de Roma te behoren.

47. Alhoewel uitsluitend de verwijzende rechter bevoegd is de feiten te beoordelen en hierop het recht – met inbegrip van het Unierecht – toe te passen, heeft het Hof de taak om de verwijzende rechter alle voor zijn beslissing nuttige inlichtingen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht te verschaffen.²²

48. In dit verband moet worden benadrukt dat uit de proceshouding van Nikolova in het hoofdgeding en met name uit de door haar ingediende klacht wegens etnische discriminatie niet overhaast mag worden opgemaakt dat zij zelf tot de etnische groep van de Roma behoort.

20 — EHRM, arrest van 13 november 2007, D. H. e.a./Tsjechische Republiek (zaak-nr. 57325/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-IV, punt 182 juncto punt 175).

21 — Artikel 21, lid 1, van het Handvest sluit onder meer aan bij artikel 14 EVRM. Voor zover het samenvalt met artikel 14 EVRM, „wordt het in overeenstemming daarmee toegepast” (Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, PB 2007, C 303, blz. 17 [24]; die toelichtingen zijn opgesteld als richtsnoer voor de uitlegging van het Handvest en dienen volgens artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU juncto artikel 52, lid 7, van het Handvest door de Unie- en de nationale rechter naar behoren in aanmerking te worden genomen).

22 — Vaste rechtspraak; zie bijvoorbeeld arresten Gauchard (20/87, EU:C:1987:532, punt 5), Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, punt 19), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 30) en Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punten 41-43).

49. Mogelijk „identificeert” Nikolova zich met de Roma in Gizdova mahala voor zover zij – net als alle andere bewoners van dat stadsdeel – de dupe wordt van de litigieuze praktijk en de stigmatiserende werking ervan. Dit betekent op zich echter nog niet per se dat Nikolova zichzelf tot de etnische groep van de Roma rekent. In het hoofdgeding doet zij veeleer niets anders dan bij de bevoegde nationale instanties in verzet komen tegen dezelfde praktijk als die welke ook de Roma in Gizdova mahala raakt. Louter op grond van dat feit kunnen echter geen conclusies worden getrokken omtrent haar eigen etnische afstamming.

50. In geval van twijfel is en blijft de wijze waarop de betrokkene zichzelf ziet, beslissend voor de beoordeling van de vraag of hij of zij al dan niet als lid van de etnische groep in kwestie moet worden beschouwd.²³

51. Onder voorbehoud van de vaststellingen van de verwijzende rechter ga ik derhalve – gezien de stellingen van Nikolova zelf voor het Hof – ervan uit dat Nikolova *niet* tot de etnische groep van de Roma moet worden gerekend.

b) Kan worden gesteld dat verzoekster het slachtoffer is van „associatieve discriminatie”?

52. Het enkele feit dat verzoekster blijkbaar zelf niet tot de etnische groep van de Roma behoort, sluit geenszins uit dat zij zich in een situatie als in het hoofdgeding kan beroepen op het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming.

53. Noch artikel 21 van het Handvest, noch richtlijn 2000/43 in een groot aantal taalversies beperkt de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling immers tot personen die worden gediscrimineerd op grond van „hun” (in de zin van: hun *eigen*) ras of etnische afstamming.²⁴ De relevante Unierechtelijke bepalingen zijn veeleer algemener geformuleerd en verbieden iedere vorm van discriminatie op grond van „ras” of „etnische afstamming”.

54. Dit kleine, maar fijne verschil in formulering is niet toevallig. Het is van wezenlijk belang voor de uitlegging en toepassing van het discriminatieverbod, waarvan de werkingssfeer niet restrictief mag worden omschreven.²⁵ In overeenstemming met het algemene doel van het creëren van een kader ter bestrijding van discriminatie (artikel 1 van richtlijn 2000/43) stelt deze open formulering ook personen in staat zich te beroepen op het discriminatieverbod die alleen maar mede zijn gediscrimineerd.

55. Dat ook bescherming tegen deze bijzondere vorm van discriminatie, in het Frans treffend aangeduid met het begrip „*discrimination par association*” of „*discrimination par ricochet*”, moet worden gewaarborgd, heeft het Hof reeds erkend in een eerdere zaak – in het arrest Coleman – waarin het ging om een handicap.²⁶

23 — Zie in die zin de algemene aanbeveling VIII betreffende de uitlegging en toepassing van artikel 1, leden 1 en 4, van het Internationaal Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (*UNTS* deel 660, blz. 195), gepubliceerd op 23 augustus 1990 door het VN-comité voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – „CERD”). Hierin wordt aanbevolen dat bij de indeling van individuen als leden van een bepaald ras of etnische groep moet worden uitgegaan van de eigen verklaring van de betrokkene over zijn etniciteit voor zover er geen aanwijzingen voor het tegendeel zijn.

24 — Van de door mij vergeleken taalversies van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 bevatten alleen de Duitse („aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft”), de Italiaanse („a causa della sua razza od origine etnica”) en de Kroatische („zbog njezina rasnog ili etničkog podrijetla”) versie het hier relevante bezittelijke voornaamwoord. Dit is niet het geval in met name de Bulgaarse („въз основа на расов признак или етнически произход”), de Tsjechische („z důvodu rasy nebo etnického původu”), de Spaanse („por motivos de origen racial o étnico”), de Estse („rassilise või etnilise päritolu tõttu”), de Griekse („για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής”), de Engelse („on grounds of racial or ethnic origin”), de Franse („pour des raisons de race ou d'origine ethnique”), de Hongaarse („faji vagy etnikai alapon”), de Nederlandse („op grond van ras of etnische afstamming”), de Poolse („ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne”), de Portugese („em razão da origem racial ou étnica”), de Slowaakse („z dôvodu rasy alebo etnického pôvodu”) en de Zweedse versie („på grund av ras eller etniskt ursprung”) van de betrokken bepaling.

25 — Arrest Runevič-Vardyn en Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punt 43).

26 — Arrest Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, met name punten 50 en 51); aangaande het begrip „discriminatie op grond van een band (met een gehandicapte)” zie ook de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak (EU:C:2008:61, met name punten 4 en 5).

56. De lessen uit het arrest Coleman kunnen zonder meer worden toegepast op de onderhavige zaak, ook al was destijds niet richtlijn 2000/43, maar de daarmee verwante richtlijn 2000/78²⁷ in het geding. Deze twee nauw verwante richtlijnen stemmen op de in casu relevante punten namelijk met elkaar overeen en vormen in wezen de uitwerking van het beginsel van gelijke behandeling, dat tot de pijlers van het Unierecht behoort en in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is verankerd.²⁸

57. „Associatieve discriminatie” raakt in eerste instantie een persoon die een nauwe persoonlijke band heeft met een andere persoon waarop één van de kenmerken van toepassing is die worden genoemd in artikel 21 van het Handvest en de anti-discriminatie-richtlijnen. In het geval Coleman ging het bijvoorbeeld om een werkneemster die vanwege de handicap van haar zoon op haar werk het slachtoffer werd van intimidatie.²⁹

58. Een dergelijke persoonlijke band is evenwel zeker niet het enig denkbare aanknopingspunt om een persoon als slachtoffer van „associatieve discriminatie” te beschouwen. Het aspect van de „associatieve discriminatie” kan ook besloten liggen in de betrokken maatregel zelf, vooral wanneer die maatregel op grond van zijn algemene en collectieve karakter niet alleen de personen raakt waarop een van de in artikel 21 van het Handvest en de anti-discriminatie-richtlijnen omschreven kenmerken van toepassing is, maar ook – als het ware als „collaterale schade” – andere personen.

59. Een voorbeeld: een groep van zes personen wil in een restaurant samen lunchen en krijgt daar op grond van de huidskleur van één van hen geen tafel. Het ligt voor de hand dat die racistische behandeling niet alleen kan worden beschouwd als discriminatie van de ene, primair geraakte persoon, ook de andere vijf personen worden de dupe van discriminatie vanwege hun band met hem of haar. Want om de genoemde racistische reden wordt geen van hen in het restaurant bediend. Daarbij is het in wezen niet relevant of het nu gaat om leden van een familie, een groep vrienden of om zakenlieden die bij die gelegenheid wellicht voor het eerst met elkaar kennis maken.

60. Zo is het ook in het onderhavige geval: de litigieuze praktijk van CHEZ richt zich op algemene en collectieve wijze tegen alle personen die in Gizdova mahala door die onderneming van elektriciteit worden voorzien. Voor zover hieronder blijkt dat die discriminatie van alle in die wijk levende Roma oplevert³⁰, worden door het algemene en collectieve karakter van die praktijk automatisch eveneens personen die zelf geen Roma zijn gediscrimineerd. Want onder de stigmatiserende werking ervan hebben zij in dezelfde mate te lijden als de Roma. Ook zij staan dan bloot aan een door discriminatie gekenmerkte, vernederende situatie, waaraan de litigieuze praktijk bijdraagt.³¹

61. Dat betekent dat Nikolova, als verzoekster in het hoofdgeding, zich ook op het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming kan beroepen hoewel zij zelf niet tot de etnische groep van de Roma behoort.³²

27 — Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303, blz. 16).

28 — Zie nogmaals arrest Runevič-Vardyn en Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punt 43).

29 — Arrest Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punten 24-26 en 59).

30 — Zie mijn opmerkingen in de punten 69-139 van deze conclusie.

31 — Op dit punt – maar alleen op dit punt – lijkt het onderhavige geval op de situatie in de arresten Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, punten 23-26) en Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punt 49), waarin het Hof eveneens de nadruk legde op een door discriminatie gekenmerkte omgeving (in dat geval met betrekking tot het aanwervingsbeleid van potentiële werkgevers).

32 — In de punten 102-109 van deze conclusie zal ik aandacht besteden aan de vraag of ook een louter indirecte ongelijke behandeling de grondslag kan vormen voor de vaststelling van „associatieve discriminatie”.

c) Kan verzoekster zich in haar hoedanigheid van zelfstandig ondernemer op het discriminatieverbod beroepen?

62. Tot slot moet worden onderzocht of Nikolova zich wellicht niet op het discriminatieverbod kan beroepen omdat zij blijkbaar niet in de wijk Gizdova mahala woont, maar daar alleen maar een kruidenierswinkel exploiteert.

63. Hoewel de verwijzende rechter noch de partijen dit feit als echt relevant beschouwen, wil ik toch erop wijzen dat de grondrechtelijke bescherming die ondernemingen genieten, niet noodzakelijkerwijs dezelfde draagwijdte heeft als die voor individuen.

64. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat ook personen in hun hoedanigheid van ondernemer zich op het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming kunnen beroepen. Artikel 21 van het Handvest noch richtlijn 2000/43 bepaalt, of bevat ook maar een aanwijzing, dat uitsluitend particulieren, en buiten het kader van hun eventuele economische activiteit, bescherming tegen discriminatie genieten.

65. Integendeel, het ligt voor de hand dat ook economisch actieve personen op tal van manieren blootstaan aan het risico van discriminatie op grond van bepaalde persoonlijke eigenschappen – met name de kenmerken die zijn vermeld in artikel 21 van het Handvest en de anti-discriminatie-richtlijnen. Derhalve geldt het in richtlijn 2004/43 geconcretiseerde discriminatieverbod uitdrukkelijk ook in arbeid en beroep, hetgeen niet in het laatst volgt uit de afbakening van de werkingsfeer van die richtlijn in artikel 3, lid 1, onder a) tot d), ervan. Zelfs rechtspersonen kunnen onder bepaalde omstandigheden in het genot komen van bescherming tegen discriminatie.³³

66. In het onderhavige geval is bovendien relevant dat verzoekster haar kruidenierswinkel in Gizdova mahala uitbaat als eenmanszaak. Onder voorbehoud van de feitelijke vaststellingen van de nationale rechter moet derhalve worden aangenomen dat Nikolova regelmatig persoonlijk in haar winkel aanwezig is en werkt en daarom in haar hoedanigheid van economisch actieve natuurlijke persoon op soortgelijke wijze blootstaat aan de litigieuze praktijk – met inbegrip van de stigmatiserende werking ervan – als de mensen die in de betrokken wijk wonen en leven.

67. Tegen deze achtergrond vloeit uit het feit dat verzoekster alleen maar in haar hoedanigheid van eigenaar van een eenmanszaak de dupe wordt van de litigieuze praktijk, niet voort dat de toepassing van het discriminatieverbod in casu is uitgesloten.

3. Tussenconclusie

68. Al met al valt een situatie als in het hoofdgeding binnen de werkingsfeer van het Unierechtelijke verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van richtlijn 2000/43.

B – *Het begrip discriminatie*

69. Ten tweede moet worden onderzocht of de litigieuze praktijk discriminatie – juister eigenlijk een *verschil in behandeling* – op grond van etnische afstamming tot gevolg heeft. Uit de tweede tot en met de negende vraag blijkt dat de verwijzende rechter zich afvraagt aan de hand van welke juridische criteria een dergelijke discriminatie kan worden vastgesteld en of hij in voorkomend geval van directe dan wel van indirecte discriminatie dient uit te gaan.

33 — Overweging 16 van richtlijn 2000/43.

70. Het ligt voor de hand dat partijen hierover van mening verschillen. Terwijl Nikolova directe discriminatie stelt, zijn de Bulgaarse regering en de Commissie eerder van mening dat er sprake is van indirecte discriminatie. De KZD verwijst alleen maar naar haar beslissing in het hoofdgeding, terwijl CHEZ, die sowieso van opvatting is dat richtlijn 2000/43 niet van toepassing is, het bij algemene opmerkingen over het discriminatiebegrip laat.

71. Het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie is juridisch vooral van belang omdat de rechtvaardigingsmogelijkheden verschillen naargelang het omstreden verschil in behandeling direct of indirect verband houdt met het ras of de etnische afstamming van de betrokkene.³⁴

72. De mogelijkheden tot rechtvaardiging van een indirect verschil in behandeling zijn in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 zeer algemeen geformuleerd (een bepaling, maatstaf of handelwijze moet „objectief [worden] gerechtvaardigd door een legitiem doel”). Daarentegen kan een directe ongelijke behandeling slechts worden gerechtvaardigd „in zeer beperkte omstandigheden”³⁵, namelijk wanneer een verschil in behandeling dat op een kenmerk in verband met ras of etnische afstamming berust, een „wezenlijke en bepalende beroepsvereiste” vormt in de zin van artikel 4 van die richtlijn (hetgeen in casu niet relevant is).

73. Hieruit volgt dat de doelstellingen die kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een direct verschil in behandeling op grond van ras of etnische afstamming, minder veelomvattend zijn dan die waarmee een indirect verschil in behandeling kan worden gerechtvaardigd, ook al gelden met betrekking tot de toetsing van de evenredigheid in wezen dezelfde eisen.

74. Of de feiten van het hoofdgeding directe of indirecte discriminatie opleveren, moet door de verwijzende rechter zelf worden vastgesteld, aangezien hij als enige bevoegd is de feiten vast te stellen en te waarderen en het recht op het concrete geval toe te passen.³⁶ Het Hof kan de verwijzende rechter echter alle aanwijzingen verschaffen die hem kunnen helpen het geding te beslechten.³⁷ Gezien de twijfels die in dit opzicht in de prejudiciële verwijzing zijn geformuleerd en de daar beschreven verschillen in de rechtspraak van de Bulgaarse rechters, mag het Hof niet aarzelen dergelijke aanwijzingen ook daadwerkelijk te geven.

1. Opmerking vooraf: geen vereiste van aantasting van rechten of legitieme belangen

75. Om te beginnen wil ik kort ingaan op de vraag of voor de vaststelling van discriminatie op grond van etnische afstamming relevant is dat direct of indirect rechten of legitieme belangen worden aangetast. Die problematiek wordt door de verwijzende rechter in zijn vijfde vraag aan de orde gesteld. Achtergrond van deze vraag is dat volgens § 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij de ZZD slechts dan sprake is van een „minder gunstige behandeling” wanneer „direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of legitieme belangen”.

34 — Zie in dit verband ook – met betrekking tot discriminatie op grond van leeftijd – mijn conclusie in de zaak Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, punt 31).

35 — Overweging 18 van richtlijn 2000/43.

36 — Zie overweging 15 van richtlijn 2000/43: „Feiten op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat er sprake is van directe of indirecte discriminatie dienen beoordeeld te worden door nationale rechterlijke of andere bevoegde instanties overeenkomstig de regels van de nationale wetgeving en praktijk [...]” Dit strookt met de vaste rechtspraak inzake de prejudiciële procedure. Zie bijvoorbeeld arresten MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 30), Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 49), Kelly (C-104/10, EU:C:2011:506, punt 31) en Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punten 41 en 42).

37 — Vaste rechtspraak; zie bijvoorbeeld arresten Gauchard (20/87, EU:C:1987:532, punt 5), Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, punt 19), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punt 30) en Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punt 43).

76. Zoals ik echter reeds in de zaak *Belov* heb uiteengezet³⁸, is noch voor de vaststelling van directe, noch voor de vaststelling van indirecte discriminatie aantasting van wettelijk vastgestelde rechten of belangen vereist. Doorslaggevend is veeleer uitsluitend dat er sprake is van ongunstigere behandeling of benadeling, los van de vraag waarop die ongunstigere behandeling of benadeling betrekking heeft en of daarbij rechten of belangen worden geschonden, en zo ja, welke. Sterker nog: volgens de rechtspraak van het Hof is voor discriminatie nog niet eens vereist dat iemand concreet het slachtoffer van discriminatie is.³⁹

77. Discriminatie moet dus altijd worden aangenomen wanneer een persoon of groep van personen ongunstiger wordt behandeld dan een andere persoon of groep van personen in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. Het stellen van bijkomende, in richtlijn 2000/43 niet genoemde voorwaarden is niet verenigbaar met het door de Uniewetgever nagestreefde hoge beschermingsniveau.

78. De vijfde prejudiciële vraag moet dan ook ontkennend worden beantwoord.

79. Slechts volledigheidshalve wijs ik erop dat het in de onderhavige zaak duidelijk gaat om rechten respectievelijk legitieme belangen van de in *Gizdova mahala* wonende personen in verband met hun elektriciteitsvoorziening. Volgens het Unierecht moeten zij namelijk als eindverbruikers over hun verbruiksgegevens kunnen beschikken en voldoende frequent naar behoren over hun daadwerkelijke elektriciteitsverbruik en -kosten worden geïnformeerd, zodat zij hun eigen elektriciteitsverbruik kunnen regelen.⁴⁰ Dit juridisch beschermde belang van de verbruikers in *Gizdova mahala* wordt aangetast door een praktijk als aan de orde in het hoofdeding.

2. Directe discriminatie

80. Volgens artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 is sprake van directe discriminatie wanneer een persoon op grond van ras of etnische afstamming⁴¹ ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld.

81. Uit het prejudiciële verzoek, noch uit de opmerkingen van partijen valt concreet op te maken dat tot de litigieuze praktijk specifiek is besloten *op grond* van de etnische afstamming van de bewoners van *Gizdova mahala* of dat deze verband houdt met een factor die onlosmakelijk is verbonden met hun etnische afstamming.

82. Nu is voor de vaststelling van directe discriminatie op grond van etnische afstamming niet per se vereist dat de litigieuze praktijk *etnisch gemotiveerd* is. Directe discriminatie moet veeleer ook worden aangenomen wanneer een ogenschijnlijk neutrale maatregel in werkelijkheid alleen maar personen raakt of kan raken die een van de in artikel 21 van het Handvest en de anti-discriminatie-richtlijnen vermelde kenmerken bezitten.

83. Zo heeft het Hof met betrekking tot andere discriminatieverboden reeds geoordeeld dat de verwijzing naar zwangerschap moet worden beschouwd als directe discriminatie op grond van geslacht, omdat deze *alleen maar* vrouwen kan betreffen.⁴² In een andere context kwalificeerde het regelingen die verband hielden met het recht op ontvangst van een ouderdomspensioen als directe discriminatie op grond van leeftijd, aangezien deze *uitsluitend* positieve of negatieve gevolgen kunnen

38 — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 70-74).

39 — Arrest *Feryn* (C-54/07, EU:C:2008:397, punt 25).

40 — Artikel 3, lid 7, juncto punt 1, lid 1, onder h) en i) van bijlage I bij richtlijn 2009/72 en overweging 29 van richtlijn 2006/32, laatste zin.

41 — Aangaande het belang van de bezittelijke voornaamwoorden zijn/haar, die niet in alle taalversies van richtlijn 2000/43 voorkomen, zie de punten 53 en 54 en voetnoot 24 van deze conclusie.

42 — Arresten *Dekker* (C-177/88, EU:C:1990:383, punten 12 en 17), *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund* (C-179/88, EU:C:1990:384, punt 13), *Busch* (C-320/01, EU:C:2003:114, punt 39) en *Kiiski* (C-116/06, EU:C:2007:536, punt 55).

hebben voor personen van een bepaalde leeftijd.⁴³ Evenzo is in de visie van het Hof sprake van directe discriminatie op grond van seksuele geaardheid wanneer een voordeel dat wordt toegekend aan gehuwde personen, niet wordt toegekend aan personen van hetzelfde geslacht die een op een huwelijk lijkend geregistreerd levenspartnerschap zijn aangegaan en die zelf geen toegang hebben tot het instituut van het huwelijk.⁴⁴

84. Van dergelijke omstandigheden is in casu echter geen sprake.

85. Alhoewel de litigieuze praktijk *de facto* alleen maar voorkomt in wijken als Gizdova mahala, waar merendeels leden van een bepaalde etnische groep wonen, raakt zij geenszins *alleen maar* personen die tot die groep – in casu de Roma – behoren. Ook alle andere klanten van het elektriciteitsbedrijf – bijvoorbeeld Nikolova – die in die wijken zijn gevestigd, worden hiervan ongeacht hun etnische afstamming de dupe. Omgekeerd worden Roma niet door de litigieuze praktijk geraakt indien zij in andere wijken of gebieden wonen waar merendeels andere bevolkingsgroepen zijn gevestigd.

86. Voor zover valt na te gaan, raakt de litigieuze praktijk de door CHEZ van elektriciteit voorziene verbruikers in Gizdova mahala alleen maar op grond van hun hoedanigheid van bewoner. Zij is niet zo onlosmakelijk verbonden met hun etnische afstamming als een zwangerschap is verbonden met het geslacht van een persoon, het recht op ontvangst van een ouderdomspensioen met de leeftijd en het leven in een geregistreerd partnerschap met de seksuele geaardheid.⁴⁵

87. Tegen deze achtergrond zijn er mijns inziens in casu onvoldoende aanwijzingen voor het bestaan van directe discriminatie.⁴⁶ Het enkele feit dat de litigieuze praktijk *de facto* alleen maar voorkomt in vooral door Roma bewoonde wijken, zodat zij altijd op bijzondere wijze leden van die etnische groep raakt, biedt in mijn ogen geen toereikende grondslag voor een omkering van de bewijslast in de zin van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 ten gunste van aanvaarding van een vermoeden van *directe* discriminatie op grond van etnische afstamming.

88. Vanzelfsprekend moet nog wel worden onderzocht of dit feit *indirecte* discriminatie kan opleveren.

3. Indirecte discriminatie

a) Definitie van indirecte discriminatie overeenkomstig richtlijn 2000/43

89. Volgens artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 is er sprake van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

90. Blijkens de zesde, de zevende en de achtste vraag bestaat bij de verwijzende rechter enige onduidelijkheid over de betekenis van twee bestanddelen van deze Unierechtelijke definitie van indirecte discriminatie, wat waarschijnlijk althans ten dele zal zijn te wijten aan de bijzonderheden van de Bulgaarse taalversie van richtlijn 2000/43: het gaat enerzijds om de uitdrukking „ogenschijnlijk” en anderzijds om de formulering „bijzonder benadeel[d]”.

43 — Arrest Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, punten 23 en 24).

44 — Arresten Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, punt 72) en Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, punt 52).

45 — Dit laatste geldt uiteraard alleen maar voor lidstaten waarin het geregistreerde partnerschap op een huwelijk lijkt en is voorbehouden aan paren van hetzelfde geslacht die geen toegang hebben tot het instituut van het huwelijk.

46 — Zie in die zin ook mijn conclusie in de zaak Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 97 en 98).

91. In het licht van het algemene doel van richtlijn 2000/43 om een zo goed mogelijke bescherming tegen discriminatie op een zo hoog mogelijk niveau te garanderen⁴⁷, mag geen van die twee zinsdelen als beperking van het discriminatiebegrip worden opgevat.

92. De term „ogenschijnlijk”⁴⁸ in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 kan daarom enkel worden uitgelegd als refererend aan *schijnbaar* of *op het eerste gezicht* neutrale bepalingen, maatstaven of handelwijzen. Er kan daarentegen volstrekt niet mee bedoeld zijn dat de betrokken bepalingen, maatstaven of handelwijzen op bijzonder duidelijke wijze neutraal moeten zijn, zoals de verwijzende rechter lijkt te menen. Dit zou namelijk het uiterst absurde gevolg hebben dat geen indirecte discriminatie kan worden vastgesteld wanneer de betrokken bepalingen, maatstaven of handelwijzen „minder neutraal” blijken dan ze op het eerste gezicht lijken. Daardoor zou zelfs een leemte in de bescherming tegen discriminatie kunnen ontstaan, die onder geen beding kan zij bedoeld.

93. Ook de formulering „bijzonder benadeel[d]” in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 mag niet zo worden geïnterpreteerd als zou alleen bij een bijzonder ernstige benadeling van de leden van een ras of etnische groep gesproken kunnen worden van indirecte discriminatie. Integendeel, met die formulering wordt bedoeld dat indirecte discriminatie altijd moet worden aanvaard wanneer ogenschijnlijk neutrale bepalingen, maatstaven of handelwijzen *nadeligere gevolgen* hebben voor bepaalde personen – de leden van een bepaald ras of etnische groep – dan voor anderen.⁴⁹ Of er sprake is van indirecte discriminatie hangt met andere woorden niet ervan af, of het nadeel waarvan personen van een bepaald ras of etnische afstamming de dupe worden, bijzonder ernstig is. De ernst van het nadeel kan hooguit in het kader van de beoordeling van de rechtvaardiging van de betrokken maatregel een rol spelen: hoe ernstiger het nadeel, des te hoger de eisen die aan de rechtvaardiging ervan moeten worden gesteld.

b) Toepassing van de definitie op het onderhavige geval

94. Volgens de verwijzende rechter wordt de litigieuze maatregel uitsluitend toegepast in stadsdelen waar voor het merendeel Roma wonen. Dit is ook door partijen eensluidend bevestigd. Het ligt dus voor de hand dat in het bijzonder leden van de etnische groep van de Roma door die praktijk worden getroffen.

95. Tevens staat vast dat een dergelijke praktijk in tweeërlei opzicht negatieve gevolgen heeft voor de betrokken verbruikers: enerzijds kunnen zij feitelijk niet of slechts met buitengewone moeite visuele controles van de voor hun relevante elektriciteitsmeters verrichten. Indien zij zelf continu op de hoogte willen blijven van hun elektriciteitsverbruik, rest hun geen andere mogelijkheid dan controlemeters in hun woning te laten plaatsen, hetgeen gepaard gaat met extra kosten.⁵⁰ Anderzijds kan de litigieuze praktijk een stigmatiserende werking hebben, aangezien bij het publiek de indruk kan ontstaan dat de betrokken verbruikers hun elektriciteitsmeters hebben gemanipuleerd of illegaal stroom hebben afgetapt.

47 — Zie overweging 28 van richtlijn 2000/43, waarin is vastgesteld dat die richtlijn tot doel heeft „een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen”.

48 — Bulgaars: „vidimo” (ВИДИМО).

49 — In mijn conclusie in de zaak Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2013:531, punt 41) heb ik nog betoogd dat indirecte discriminatie alleen maar kan worden aanvaard wanneer een maatregel *in het overgrote deel van de gevallen* leden van een bepaalde groep raakt; het Hof heeft vastgesteld dat dit in *het merendeel* van de gevallen zo dient te zijn (arrest Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, punt 39). In casu behoeft niet nader op dit onderscheid te worden ingegaan daar Gizdova mahala volgens de verwijzende rechter duidelijk de grootste Roma-wijk van Dupnitsa is.

50 — Het aanbod van CHEZ om op schriftelijk verzoek van een verbruiker binnen drie dagen kosteloos een speciaal voertuig met hoogwerker ter beschikking te stellen, kan niet als adequaat alternatief worden beschouwd, aangezien de verbruikers niet de mogelijkheid krijgen om hun elektriciteitsverbruik zelf en vooral continu in het oog te houden. Zie ook punt 138 van deze conclusie.

96. Het feit dat de uit de litigieuze praktijk voortvloeiende nadelen vooral Roma treffen, duidt op een in verhouding tot andere delen van het land bestaand verschil in behandeling van de bewoners van Gizdova mahala, die indirect verband houdt met hun etnische afstamming.

97. Aan het bestaan van dit indirecte verschil in behandeling wordt ook geen afbreuk gedaan door het feit dat alle verbruikers *binnen* Gizdova mahala door CHEZ gelijk worden behandeld.

98. Zeker is ook dat de litigieuze praktijk alle in die wijk gevestigde elektriciteitsverbruikers op dezelfde wijze raakt, of zij nu tot de etnische groep van de Roma behoren of niet. Dit neemt niet weg dat voor de discriminatietoets niet beslissend is een vergelijking tussen personen die allen de dupe worden van hetzelfde nadeel, maar een vergelijking tussen benadeelde personen aan de ene en niet-benadeelde personen aan de andere kant.

99. Juist een vergelijking met de elektriciteitsverbruikers *buiten* Gizdova mahala verduidelijkt dat de litigieuze praktijk resulteert in een verschil in behandeling ten nadele van de verbruikers in die wijk⁵¹, die voor het merendeel Roma zijn.

100. CHEZ voert aan dat de situatie van de verbruikers binnen Gizdova mahala niet vergelijkbaar is met die van de verbruikers buiten die wijk, zodat de litigieuze praktijk geen verschil in behandeling tot gevolg kan hebben.

101. Dat argument snijdt geen hout. Zelfs indien in de betrokken wijk meters op grote schaal werden gemanipuleerd en illegaal stroom werd afgetapt, maar elders niet, doet dit niet af aan het feit dat verbruikers binnen en buiten de wijk er allen belang bij hebben dat zij hun elektriciteitsmeters kunnen controleren en vrij van stigmatisering worden voorzien van elektriciteit. In elk geval in dat opzicht verkeren alle klanten van CHEZ in een vergelijkbare situatie. Dat in bepaalde gebieden vaker dan in andere met elektriciteitsmeters en het stroomnetwerk wordt geknoeid, dient in voorkomend geval in het kader van de rechtvaardiging van de litigieuze praktijk in aanmerking te worden genomen.⁵² Dit feit doet echter geen afbreuk aan de vergelijkbaarheid van de situaties van de verbruikers.

c) Kan op basis van een indirect verschil in behandeling worden geconcludeerd dat sprake is van „associatieve discriminatie”?

102. Tot besluit wil ik nog kort ingaan op de vraag of het feit dat Nikolova, als verzoekster in het hoofdgeding, zelf blijkbaar niet tot de etnische groep van de Roma behoort, maar enkel als exploitante van een kruidenierszaak in de wijk Gizdova mahala mede de dupe is van de litigieuze praktijk, in de weg staat aan de vaststelling van indirecte discriminatie in de onderhavige zaak. In wezen gaat het er dus om of de ongunstigere behandeling van de Roma in Gizdova mahala ook dan een toereikende basis kan bieden voor de vaststelling dat Nikolova de dupe is van „associatieve discriminatie”, indien die behandeling slechts indirect verband houdt met hun etnische afstamming. Met andere woorden, er moet worden onderzocht of het juridisch houdbaar is om in het kader van een geval van indirecte discriminatie „associatieve discriminatie” aan te nemen.⁵³

103. CHEZ stelt, zonder hiervoor echter ook maar één argument aan te voeren, dat „associatieve discriminatie” alleen maar in geval van directe, maar niet in geval van indirecte discriminatie kan worden aangenomen.

51 — Aangaande dit nadeel, zie nogmaals punt 95 van deze conclusie.

52 — Zie de punten 111-139 van deze conclusie.

53 — In de punten 52-61 van deze conclusie ben ik meer algemeen ingegaan op de problematiek van de „associatieve discriminatie”.

104. Ik deel dit standpunt niet. Al had het Hof tot dusver alleen maar de gelegenheid om de problematiek van „associatieve discriminatie” met betrekking tot een geval van directe discriminatie te behandelen⁵⁴, betekent dit niet dat het op enige wijze heeft uitgesloten dat ook bij indirecte discriminatie sprake kan zijn van „associatieve discriminatie”.

105. Geen van de partijen heeft gewezen op structurele bijzonderheden in de definitie van indirecte discriminatie in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 die de mogelijkheid van „associatieve discriminatie” zouden uitsluiten, en dergelijke bijzonderheden kan ik ook niet zien.

106. Overigens zou ik het juist vinden „associatieve discriminatie” op het vlak van indirecte discriminatie op dezelfde wijze te erkennen als op het vlak van directe discriminatie.

107. Ik wil dit illustreren aan de hand van een verwant discriminatiekenmerk dat eveneens in artikel 21 van het Handvest wordt genoemd: indien in een onderneming wel de kinderen van mannelijke, maar niet van vrouwelijke werknemers recht hebben op een bepaald sociaal voordeel – bijvoorbeeld toegang tot het kinderdagverblijf van de onderneming – is er sprake van *directe* discriminatie op grond van het geslacht. Indien daarentegen alleen maar de kinderen van voltijdse werknemers, maar niet van deeltijdse werknemers recht hebben op dat voordeel, is er sprake van *indirecte* discriminatie op grond van het geslacht van de werknemers wanneer – zoals meestal het geval is – merendeels vrouwen in deeltijd werken, mannen daarentegen voltijds. In beide gevallen zijn de kinderen van de benadeelde groep werknemers de dupe van „associatieve discriminatie”. Dat het in het eerste geval gaat om directe, in het tweede „alleen maar” om indirecte discriminatie op grond van het geslacht van de werknemers, maakt wat de kinderen betreft geen wezenlijk verschil.

108. Ook de praktijk van een verzekeringsmaatschappij om in bepaalde stadsdelen stelselmatig hogere verzekeringspremies te berekenen, kan indirect discriminerend zijn in de zin van artikel 21 van het Handvest indien de bevolking in de betrokken wijken merendeels behoort tot een bepaalde etnische groep, een bepaalde inkomensklasse of een bepaalde religieuze gemeenschap. Ook al behoren sommige inwoners van de betrokken stadsdelen zelf niet tot die etnische groep, inkomensklasse of religieuze gemeenschap, worden zij de dupe van „associatieve discriminatie”, aangezien ook zij de hogere verzekeringspremies dienen te betalen.

109. Met de specifieke kenmerken van indirecte discriminatie – en ook die van „indirecte associatieve discriminatie” – wordt in deze en andere gevallen op adequate wijze rekening gehouden doordat de mogelijke doelstellingen die ter rechtvaardiging van een indirect verschil in behandeling kunnen worden aangevoerd, veel gevarieerder zijn dan die ter rechtvaardiging van een direct verschil in behandeling.⁵⁵

4. Tussenconclusie

110. Al met al is dus bij een feitelijke situatie als in het hoofdgeding sprake van een indirect verschil in behandeling op grond van etnische afstamming. Dat betekent dat er op het eerste gezicht sprake is van indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), juncto artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43.

C – Redenen voor een eventuele rechtvaardiging van de litigieuze praktijk

111. Ten derde moet nog worden onderzocht of er voor een praktijk als aan de orde in het hoofdgeding een objectieve rechtvaardiging mogelijk is.

⁵⁴ – Arrest Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415).

⁵⁵ – Zie reeds de punten 72 en 73 van deze conclusie.

112. Deze problematiek kan enkel aan de orde komen indien in casu – in overeenstemming met mijn eerdere betoog⁵⁶ – wordt uitgegaan van het bestaan van een *indirect verschil in behandeling* op grond van etnische afstamming. Overigens is ook de verwijzende rechter in zijn tiende prejudiciële vraag uitgegaan van die premisse, hetgeen met name ook blijkt uit zijn verwijzing naar artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43.

113. Anders dan voor directe discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, die om voor de hand liggende redenen⁵⁷ principieel niet vatbaar is voor rechtvaardiging⁵⁸, bepaalt artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 met betrekking tot indirecte discriminatie dat een bepaling, maatstaf of handelwijze rechtmatig is voor zover deze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk, dat wil zeggen evenredig, zijn. Deze formulering komt overeen met de in het Unierecht algemeen erkende eisen voor de rechtvaardiging van een indirect verschil in behandeling.⁵⁹

1. Legitiem doel

114. Uit het prejudiciële verzoek en de schriftelijke en mondelinge opmerkingen voor het Hof volgt dat tot de litigieuze praktijk in Gizdova mahala – en een aantal andere Bulgaarse gebieden – is besloten omdat daar op grote schaal elektriciteitsmeters werden gemanipuleerd en illegaal stroom werd afgetapt. CHEZ wijst er in deze context op dat zij het elektriciteitsverbruik van haar klanten adequaat moet kunnen registreren en de veiligheid van het elektriciteitsnet dient te waarborgen. Bovendien beschouwt CHEZ het als haar taak het leven en de gezondheid van de verbruikers en hun financiële belangen te beschermen.

115. Uiteraard is het overeenkomstig artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 aan degene die zich in het hoofdgeding op dergelijke belangen beroept, te bewijzen dat met de litigieuze praktijk inderdaad de genoemde doelstellingen werden nagestreefd en dat deze niet is ingegeven door motieven die te maken hebben met de etnische afstamming van de meerderheid van de bewoners van Gizdova mahala. In elk geval ten aanzien van de periode gedurende welke naar nationaal recht bedrijfsbescheiden normaliter worden bewaard of dit zelfs wettelijk voorgeschreven is, mag van CHEZ worden verwacht dat zij de besluitvorming die tot de litigieuze praktijk heeft geleid, aan de hand van interne stukken kan documenteren. Los daarvan mag van CHEZ eveneens worden verlangd dat zij concreet aangeeft of in de betrokken wijk nog steeds een concreet risico van onbevoegde manipulatie van meters en illegale stroomaftap bestaat.

116. Ervan uitgaande dat CHEZ inderdaad de aangevoerde doelstellingen nastreeft, dan wordt met de litigieuze praktijk in wezen beoogd fraude en misbruik in de toekomst te voorkomen en in het belang van alle verbruikers bij te dragen aan een kwalitatief hoogstaande en financieel haalbare elektriciteitsvoorziening.

⁵⁶ — Zie de punten 69-110 van deze conclusie.

⁵⁷ — Zie bijvoorbeeld overweging 6 van richtlijn 2000/43, waaruit volgt dat de Europese Unie theorieën verwerpt die het bestaan van verschillende menselijke rassen trachten aan te tonen.

⁵⁸ — Zie reeds punt 72 van deze conclusie. Een verschillende behandeling van personen *op grond* van ras of etnische afstamming is slechts mogelijk voor zover die personen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden [zie artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43] voor zover er wezenlijke en bepalende beroepsvereisten bestaan (artikel 4 van die richtlijn).

⁵⁹ — Zie mijn conclusie in de zaak Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 100) en aanvullend – aangaande de rechtvaardiging van discriminatie op grond van leeftijd in de zin van richtlijn 2000/78 – mijn conclusie in de zaak Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, punten 46 en 47).

117. De preventie en bestrijding van fraude en misbruik en het waarborgen van de zekerheid en de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening in de lidstaten zijn door het Unierecht erkende, legitieme doelstellingen.⁶⁰

2. Evenredigheid

118. Nu moet nog worden onderzocht of het plaatsen van de elektriciteitsmeters op een hoogte van ongeveer 6 meter in de betrokken wijk moet worden beschouwd als evenredige maatregel ter bereiking van die doelstellingen. Voorwaarde hiervoor is volgens artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 dat de litigieuze praktijk „passend en noodzakelijk” is ter verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstellingen.

119. Ook al is het mogelijk dat de redenen voor de litigieuze maatregel „algemeen bekend” zijn⁶¹, dan betekent dit nog niet dat CHEZ niet zou moeten aantonen dat het beginsel van gelijke behandeling niet is geschonden (artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43). De mate van bekendheid van de redenen die aan een bepaalde handelwijze van een onderneming ten grondslag liggen, zegt namelijk nog niets over de rechtvaardiging en in het bijzonder niet over de evenredigheid van die handelwijze.⁶²

120. Ook mag van de onderneming worden verwacht dat zij de litigieuze praktijk regelmatig onder de loep neemt en nagaat of deze nog steeds voldoet aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel.

a) „Passendheid” (geschiktheid) van de maatregel

121. „Passend” in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 is een maatregel wanneer hij *geschikt* is om het nagestreefde legitieme doel te bereiken.⁶³ In casu betekent dit dat de maatregel fraude en misbruik daadwerkelijk moet kunnen voorkomen en kan bijdragen tot de waarborging van de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening.

122. Het lijkt geen twijfel dat manipulaties en illegale stroomaftap worden bemoeilijkt wanneer elektriciteitsmeters en -verdelers worden aangebracht op een voor verbruikers normaliter niet toegankelijke hoogte van ongeveer 6 meter. Bovendien heeft de preventie van illegale ingrepen in het elektriciteitsnetwerk door individuele personen in beginsel positieve gevolgen voor alle verbruikers omdat het risico van ongevallen en beschadiging van de infrastructuur erdoor wordt verminderd en zodoende een algemene prijsverhoging ter compensatie van dergelijke schade kan worden voorkomen.

123. Slechts terzijde wil ik er in deze context op wijzen dat de geschiktheid van maatregelen altijd in relatie met ermee nagestreefde doelstellingen moet worden beoordeeld. Indien, zoals in casu, een maatregel beoogt te reageren op tal van illegale ingrepen in de stroomvoorziening in een bepaald gebied, zal met betrekking tot de geschiktheid van die maatregel niet de eis kunnen worden gesteld

60 — Aangaande de bestrijding van fraude en misbruik door nationale instanties, zie arresten Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punten 68 en 69), Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punt 35) en Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punt 38); aangaande het waarborgen van de zekerheid en de kwaliteit van de energievoorziening in de lidstaten, zie arresten Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256, punten 34 en 35), Commissie/België (C-503/99, EU:C:2002:328, punt 55) en Commissie/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, punt 84).

61 — Zie prejudiciële vraag 5.3, onder c), in de zaak Belov, weergegeven in mijn conclusie in die zaak (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 21).

62 — Zie mijn conclusie in de zaak Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 104).

63 — Zie mijn conclusie in de zaak Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 105) en aanvullend – met betrekking tot de rechtvaardiging van discriminatie op grond van leeftijd in de zin van richtlijn 2000/78 – mijn conclusie in de zaak Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, punt 53). Het laatste deel van artikel 6, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2000/78 stemt overeen met de formulering van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43, zodat mijn opmerkingen in de zaak Andersen kunnen worden toegepast op de onderhavige zaak.

dat voortaan helemaal geen gevallen van fraude en misbruik meer voorkomen en dat de kwaliteit van de stroomvoorziening nooit meer wordt aangetast. Een dergelijke maatregel moet veeleer reeds als geschikt voor het bereiken van zijn legitieme doelstellingen worden beschouwd, wanneer hij bijdraagt tot een merkbare vermindering van het aantal illegale ingrepen in de stroomvoorziening.⁶⁴

124. Onder voorbehoud van een nadere beoordeling door de verwijzende rechter lijkt een maatregel als aan de orde in het hoofdgeding, in principe geschikt te zijn om de ermee nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

b) Noodzaak van de litigieuze maatregel

125. Ervan uitgaande dat de litigieuze praktijk geschikt is om fraude en misbruik te voorkomen en de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening te waarborgen, moet nog worden onderzocht of hij voor dat doel ook *noodzakelijk* is.

126. Noodzakelijk is een maatregel wanneer het nagestreefde legitieme doel niet door een minder ingrijpende, maar even geschikte maatregel had kunnen worden bereikt. Derhalve moet worden nagegaan of er geen minder ingrijpende maatregelen waren geweest om in het betrokken stadsdeel de manipulatie van elektriciteitsmeters en de illegale stroomaftap te voorkomen.

127. Zoals ik reeds nader heb toegelicht in de zaak *Belov*⁶⁵, kan het achteraf met civiel- en strafrechtelijke maatregelen optreden tegen degenen die worden verdacht van manipulatie van meters of illegale stroomaftap in zijn algemeenheid niet worden beschouwd als een even geschikt middel om de in casu nagestreefde legitieme doelstellingen te bereiken. Ditzelfde geldt voor het voorstel om uitsluitend de elektriciteitsmeters die daadwerkelijk zijn gemanipuleerd, op grote hoogte te plaatsen.

128. Maar in tegenstelling tot de zaak *Belov*⁶⁶, lijkt het in casu niet bij voorbaat onrealistisch de elektriciteitsmeters op een normale hoogte te plaatsen en door specifieke technische maatregelen te beschermen tegen illegale manipulaties. Volgens de prejudiciële verwijzing wordt er namelijk in de media melding gemaakt van een „nieuw soort elektriciteitsmeters” die op afstand kunnen worden uitgelezen en die bovendien manipulatiepogingen bij het elektriciteitsbedrijf kunnen melden.

129. Ongetwijfeld zou een dergelijke aanpak voor de elektriciteitsverbruikers in wijken als *Gizdova mahala* minder ingrijpend zijn. In het bijzonder zou op deze wijze kunnen worden gewaarborgd dat de plaatselijke bevolking er niet wordt gestigmatiseerd en dat alle verbruikers hun eigen meters regelmatig visueel kunnen blijven controleren, hetgeen kennelijk ook elders in Bulgarije gebruikelijk is.

130. Uiteindelijk staat het echter aan de verwijzende rechter te beoordelen of deze „nieuwe soort elektriciteitsmeters” op economisch verantwoorde wijze kunnen worden ingezet of dat er aanzienlijke extra kosten aan verbonden zouden zijn, die mogelijkerwijs aan alle elektriciteitsverbruikers moeten worden doorberekend. Alleen wanneer het gebruik van dit „nieuwe soort elektriciteitsmeters” inderdaad technisch en financieel haalbaar is⁶⁷, zou deze maatregel gekwalificeerd kunnen worden als een minder ingrijpend en niettemin even geschikt alternatief voor de litigieuze praktijk om de elektriciteitsmeters op een hoogte van ongeveer 6 meter te plaatsen.

64 — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 107 en 108).

65 — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 113-115).

66 — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 110-112).

67 — Hiervan lijkt de verwijzende rechter uit te gaan gezien de formulering van de laatste zin van zijn tiende prejudiciële vraag: hierin wordt gesproken van mediaberichten over „andere technische en betaalbare middelen”.

c) Geen onevenredige nadelen voor de betrokkenen door de litigieuze praktijk

131. Indien de genomen maatregel geschikt *en* noodzakelijk blijkt ter bereiking van de nagestreefde legitieme doelstellingen, moet nog worden nagegaan of hij geen onevenredige nadelen voor de bewoners van Gizdova mahala met zich brengt.⁶⁸ Uit het evenredigheidsbeginsel volgt namelijk dat maatregelen die afbreuk doen aan een door het Unierecht gewaarborgd recht – in casu het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming – voor het individu geen nadelen mogen veroorzaken die onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.⁶⁹ Anders uitgedrukt, het nagestreefde legitieme doel moet zoveel mogelijk in overeenstemming worden gebracht met de vereisten van het beginsel van gelijke behandeling en er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen de verschillende met elkaar botsende belangen.⁷⁰

– Stigmatiserende werking van de litigieuze praktijk

132. Om te beginnen moet in dit verband in aanmerking worden genomen dat het plaatsen van de elektriciteitsmeters op een hoogte van ongeveer 6 meter een naar verhouding drastische maatregel is die zonder onderscheid en collectief alle bewoners van Gizdova mahala raakt, dus ook personen die zich niet schuldig hebben gemaakt aan illegale ingrepen in de stroomvoorziening. Daardoor kan de indruk ontstaan dat alle of in elk geval veel van de bewoners van Gizdova mahala met betrekking tot hun stroomvoorziening verwickeld zijn in fraude, manipulaties of andere onregelmatigheden, hetgeen neerkomt op een algemene verdachtmaking die een stigmatisering van de bevolking van die wijk in de hand kan werken.⁷¹

133. Uiteindelijk leidt een praktijk als in het hoofdgeding, zoals reeds gezegd, tot het ontstaan van een vernederende omgeving voor de betrokken personen, waarvan voor het merendeel de leden van een bepaalde etnische groep het slachtoffer zijn.⁷² Dit is in strijd met de fundamentele waarden van de Europese Unie (artikel 2 VEU) en ook met de doelstellingen van de anti-discriminatie-richtlijnen (met name het „intimidatieverbod” van artikel 2, lid 3, van richtlijn 2000/43).

134. Wanneer tegenstrijdige belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen in een zaak als de onderhavige, speelt dit aspect een bijzonder belangrijke rol. Het behoort voor te gaan boven puur economische overwegingen, hetgeen betekent dat ter bestrijding van fraude en misbruik en handhaving van de veiligheid en de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening eventueel voor minder goedkope maatregelen moet worden gekozen dan het plaatsen van elektriciteitsmeters op een ontoegankelijke hoogte van ongeveer 6 meter.

68 — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 117). Zie in dezelfde zin ook – met betrekking tot richtlijn 2000/78 – arrest *Ingeniørforeningen i Danmark* (C-499/08, EU:C:2010:600, punten 41-48, met name punt 47) en mijn conclusie in die zaak, ook wel de zaak *Andersen* genoemd (C-499/08, EU:C:2010:248, punt 67).

69 — Arresten *Schröder HS Kraftfutter* (265/87, EU:C:1989:303, punt 21), *Tempelman en van Schaijk* (C-96/03 en C-97/03, EU:C:2005:145, punt 7) en *ERG e.a.* (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86).

70 — Zie nogmaals mijn conclusies in de zaken *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 117) en *Andersen* (C-499/08, EU:C:2010:248, punt 68).

71 — Zie mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 118).

72 — In dit opzicht heb ik de opmerkingen in mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 98) nogmaals overdacht en ben ik tot een nieuw inzicht gekomen.

– De Unierechtelijke eisen betreffende de bescherming van eindverbruikers

135. Bovendien – en los van een eventuele stigmatisering van de plaatselijke bevolking – herinner ik eraan dat de Uniewetgever in de richtlijnen 2006/32 en 2009/72 uitdrukkelijk heeft geattendeerd op het belang van de verbruiker bij regelmatige informatie over zijn individuele elektriciteitsverbruik. Met name moeten verbruikers actief worden aangemoedigd om hun meterstanden zelf regelmatig te controleren.⁷³ Een praktijk waarbij huishoudens weliswaar van elektriciteitsmeters worden voorzien, maar deze op een voor visuele controles niet toegankelijke hoogte van ongeveer 6 meter worden geplaatst, staat haaks op dat Unierechtelijke doel.⁷⁴

136. Het Unierecht verplicht de lidstaten zeker niet, iedere verbruiker een elektriciteitsmeter kosteloos ter beschikking te stellen.⁷⁵ Maar juist in een gebied waar in het verleden veelvuldig sprake is geweest van fraude en manipulaties in verband met de stroomvoorziening, is het voor de verbruikers bijzonder belangrijk hun individuele elektriciteitsverbruik regelmatig te kunnen controleren en bijhouden.⁷⁶

137. Tegen deze achtergrond zal de verwijzende rechter moeten nagaan of het aanbod van CHEZ om de verbruikers desgewenst tegen vergoeding een controle-elektriciteitsmeter in hun woning ter beschikking te stellen, een adequate compensatie kan bieden voor het feit dat zij geen toegang hebben tot hun op een hoogte van ongeveer 6 meter aangebrachte reguliere elektriciteitsmeters. Daarbij moet met name in aanmerking worden genomen dat de kosten van een controle-elektriciteitsmeter menige verbruiker van plaatsing ervan zou kunnen laten afzien.⁷⁷

138. Nu biedt CHEZ de verbruikers in de betrokken gebieden bovendien de mogelijkheid om op individueel verzoek een visuele controle te verrichten met behulp van een kosteloos ter beschikking gestelde hoogwerker. Het is echter uitermate twijfelachtig of met die naar verhouding omslachtige en ingewikkelde procedure kan worden voldaan aan het genoemde Unierechtelijke doel de consumenten aan te moedigen tot een *regelmatige* controle van hun meterstand.⁷⁸ Van een speciaal voertuig met hoogwerker, dat telkens schriftelijk speciaal moet worden aangevraagd, zal namelijk realistisch gezien niet meer dan één of twee keer per jaar gebruik worden gemaakt.⁷⁹

3. Tussenconclusie

139. Samenvattend stel ik vast dat een maatregel als in het hoofdgeding volgens artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 gerechtvaardigd kan zijn voor zover hij tot doel heeft fraude en misbruik te voorkomen en bij te dragen tot het waarborgen van de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening in het belang van alle verbruikers, mits

- a) tegen economisch redelijke kosten geen andere, even geschikte maatregelen ter verwezenlijking van die doelstellingen kunnen worden genomen die minder nadelige gevolgen voor de bevolking in het betrokken gebied zouden hebben, en
- b) de getroffen maatregel geen onevenredige nadelen voor de bewoners van het betrokken gebied met zich brengt, met dien verstande dat

73 — Overweging 29 van richtlijn 2006/32, laatste volzin.

74 — Zo reeds mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 119).

75 — Zie met name artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2006/32.

76 — Zo reeds mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 122).

77 — *Ibid.*, punt 121.

78 — Artikel 3, lid 7, juncto punt 1, lid 1, onder i) van bijlage I bij richtlijn 2009/72 en overweging 29 van richtlijn 2006/32, laatste volzin.

79 — Zo reeds mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punt 120).

- het risico van stigmatisering van een etnische groep duidelijk zwaarder weegt dan puur economische overwegingen, en
- naar behoren aandacht moet worden besteed aan het belang van de verbruikers bij het bijhouden van hun individuele elektriciteitsverbruik door middel van regelmatige visuele controles van hun elektriciteitsmeters.

D – *Consequenties voor het hoofdgeding*

140. Na deze uitkomst van de discriminatietoets komt onmiddellijk de vraag op welke consequenties in het hoofdgeding moeten worden getrokken uit de vaststelling van discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van richtlijn 2000/43. Die problematiek, die ook reeds in de zaak *Belov* omstreden was, is ook in de onderhavige zaak in verschillende stadia aan de orde gesteld, dit met name door *CHEZ*.

141. In dit verband volstaat een verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Hof: in het hoofdgeding dienen de nationale bepalingen zo veel mogelijk in overeenstemming met de richtlijn te worden uitgelegd en toegepast. Dit houdt in dat de nationale rechter het interne recht zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken.⁸⁰ Hij dient binnen zijn bevoegdheden al het mogelijke te doen om, het gehele nationale recht in beschouwing nemend en met toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.⁸¹

142. De informatie waarover het Hof beschikt, bevat geen aanwijzing dat het in hoofdgeding niet mogelijk zou zijn de relevante bepalingen van het Bulgaarse recht, dat wil zeggen de *ZZD*, in overeenstemming met richtlijn 2000/43 uit te leggen en toe te passen. Dat betekent dat hier – voor zover valt te overzien – geen ingewikkelde vragen zullen rijzen betreffende de horizontale directe werking van grondrechten.

143. Hoe dan ook wil ik erop wijzen dat een richtlijn zelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dus als zodanig niet tegenover een particulier worden ingeroepen.⁸²

144. Het verbod van discriminatie op grond van ras en etnische afstamming is echter een algemeen beginsel van Unierecht, dat in artikel 21 van het Handvest op primairrechtelijke leest is geschied en door richtlijn 2000/43 alleen maar wordt geconcretiseerd.⁸³ Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het verbod van discriminatie op grond van leeftijd of seksuele geaardheid in richtlijn 2000/78⁸⁴, maar niet voor het recht op betaald jaarlijks verlof⁸⁵ of het recht op informatie of raadpleging van de werknemers in een onderneming.⁸⁶

80 — Vaste rechtspraak; zie bijvoorbeeld arresten *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, punt 8), *Pfeiffer e.a.* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 113), *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 24) en *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, punt 71).

81 — Zie arresten *Pfeiffer e.a.* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punten 115-119) en *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27); in soortgelijke zin reeds arrest van *Colson en Kamann* (14/83, EU:C:1984:153, punt 28: „ten volle gebruik makend van de hem door zijn nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid”).

82 — Arresten *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, punt 20), *Pfeiffer e.a.* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 108) en *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 37); in die zin ook arrest *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39).

83 — Arrest *Runevič-Vardyn en Wardyn* (C-391/09, EU:C:2011:291, punt 43); zie ook mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 63 en 80).

84 — Dat betekent dat de rechtspraak betreffende richtlijn 2000/78 zonder meer toepasbaar is op richtlijn 2000/43; zie arresten *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709, punten 74 en 75), *Kücükdeveci* (C-555/07, EU:C:2010:21, punten 51 en 53) en *Römer* (C-147/08, EU:C:2011:286, met name punt 59).

85 — Arrest *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, met name punt 42). In die zaak ging het niet om een concretisering van het algemene beginsel van gelijke behandeling in de zin van artikel 21 van het Handvest, maar veeleer om een recht dat zijn neerslag vindt in artikel 31, lid 2, van het Handvest, in het hoofdstuk „solidariteit”.

86 — Arrest *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, punten 45-49).

145. In rechtsverhoudingen als die in casu, waarin consumenten of kleine zelfstandigen en nutsbedrijven tegenover elkaar staan, speelt het beginsel van gelijke behandeling een bijzonder belangrijke rol. Net als bij een arbeidsverhouding wordt een dergelijke rechtsverhouding namelijk gekenmerkt door een structureel gebrek aan evenwicht tussen de betrokkenen.

146. Althans in een dergelijke situatie lijkt het gerechtvaardigd dat nationale bepalingen die in strijd zijn met het grondrechtelijk verankerde discriminatieverbod, ook tussen particulieren buiten toepassing worden gelaten. Dit te meer aangezien in een geval als het onderhavige de particulier niet rechtstreeks adressaat van het grondrecht is, maar dat grondrecht uitsluitend wordt gebruikt als maatstaf voor de toetsing van de rechtmatigheid van het nationale recht.⁸⁷

VI – Conclusie

147. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Administrativen sad Sofia-grad als volgt te beantwoorden:

- „1) In een gebied waar voor het merendeel personen van een bepaalde etnische groep wonen, kunnen zich ook andere daar gevestigde personen die zelf niet tot die etnische groep behoren, op het verbod van discriminatie op grond van etnische afstamming beroepen wanneer zij als gevolg van het algemene en collectieve karakter van een maatregel mede worden gediscrimineerd.
- 2) Indien verbruikers normaliter kosteloos elektriciteitsmeters ter beschikking worden gesteld die zijn aangebracht op een voor visuele controle toegankelijke hoogte in of aan gebouwen, terwijl dergelijke elektriciteitsmeters in gebieden waarin hoofdzakelijk leden van de Roma-gemeenschap wonen, worden aangebracht op elektriciteitsmasten op een niet toegankelijke hoogte van ongeveer 6 meter, is er op het eerste gezicht sprake van indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), juncto artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43.
- 3) Een dergelijke maatregel kan gerechtvaardigd zijn voor zover hij tot doel heeft fraude en misbruik te voorkomen en bij te dragen tot het waarborgen van de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening in het belang van alle verbruikers, mits
 - a) tegen economisch redelijke kosten geen andere, even geschikte maatregelen ter verwezenlijking van die doelstellingen kunnen worden genomen die minder nadelige gevolgen voor de bevolking in het betrokken gebied zouden hebben, en dat
 - b) de getroffen maatregel geen onevenredige nadelen voor de bewoners van het betrokken gebied met zich brengt, met dien verstande dat
 - het risico van stigmatisering van een etnische groep duidelijk zwaarder weegt dan puur economische overwegingen en
 - naar behoren aandacht moet worden besteed aan het belang van de verbruikers bij het bijhouden van hun individuele elektriciteitsverbruik door middel van regelmatige visuele controle van hun elektriciteitsmeters.”

87 — Zo reeds mijn conclusie in de zaak *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, punten 81 en 82).