



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 20 de setembro de 2012¹

Processo C-394/11

Valeri Hariev Belov

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgária)]

«Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial — ‘Órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros’ na aceção do artigo 267.º TFUE — Diretiva 2000/43/CE — Princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Discriminação indireta — Partes da cidade habitadas maioritariamente por membros da população Roma — Instalação de contadores de eletricidade a uma altura inacessível para os consumidores — Justificação — Combate à fraude e aos abusos — Diretivas 2006/32/CE e 2009/72/CE — Possibilidade de o próprio consumidor ler o seu consumo individual de eletricidade»

I — Introdução

1. O facto de os contadores de eletricidade em partes da cidade predominantemente habitadas por um determinado grupo étnico serem instalados a uma altura consideravelmente superior em relação a outras áreas da cidade representa uma discriminação? Esta é, no essencial, a questão que o Tribunal de Justiça deve apreciar a pedido da Comissão búlgara para a Proteção contra a Discriminação (a seguir «KZD»)². A questão em causa confere ao Tribunal de Justiça a possibilidade de aperfeiçoar a sua jurisprudência relativa às denominadas «diretivas antidiscriminação» — no presente processo, em relação à Diretiva 2000/43/CE³ —⁴, devendo, neste âmbito, analisar pela primeira vez a problemática da discriminação indireta em razão da origem étnica, bem como as possibilidades de justificação de uma discriminação deste tipo. Para além disso, o Tribunal de Justiça terá ainda de esclarecer, como questão prévia, se a KZD pode submeter-lhe questões prejudiciais nos termos do artigo 267.º TFUE.

1 — Língua original: alemão.

2 — Komisia za zashtita ot diskriminatsi.

3 — Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO L 180, p. 22).

4 — As diretivas antidiscriminação incluem ainda a Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO L 303, p. 16), a Diretiva 2004/113/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (JO L 373, p. 37), e a Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO L 204, p. 23).

2. A origem do litígio está relacionada com a prática vigente em duas partes da cidade búlgara de Montana, que consiste em colocar os contadores de eletricidade em postes a uma altura de 7 metros, enquanto os contadores de eletricidade noutras áreas estão instalados a uma altura de até 1,70 metros, acessível aos consumidores. Nas partes da cidade em causa vivem predominantemente pessoas da etnia Roma⁵, pelo que se levanta a questão de saber se o comportamento descrito representa uma discriminação em razão da origem étnica.

3. Tendo em consideração o facto de a eventual discriminação afetar pessoas da etnia Roma, o presente caso revela-se especialmente sensível. Nos últimos anos, a situação dos Roma como maior minoria da Europa tem vindo a assumir um destaque cada vez maior na opinião pública. Muitos dos 10-12 milhões de pessoas da etnia Roma que se estima existirem na Europa confrontam-se com preconceitos, intolerância, discriminação e exclusão social na sua vida diária. São marginalizados e vivem frequentemente em condições socioeconómicas muito precárias⁶. Por conseguinte, a integração social e económica das pessoas da etnia Roma constitui um dos objetivos declarados da União Europeia e também da República da Bulgária⁷. Também o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já apreciou repetidamente casos de discriminação contra a população Roma⁸.

II — Enquadramento jurídico

A — Direito da União

4. O quadro jurídico da União do presente caso é determinado pela Diretiva 2000/43/CE. A título suplementar, importa ainda remeter para as Diretivas 2006/32/CE⁹ e 2009/72/CE¹⁰, que contêm regras sobre o mercado interno da eletricidade e a eficiência na utilização final de energia.

1. A diretiva antidiscriminação 2000/43

5. O artigo 2.º da Diretiva 2000/43 contém a seguinte definição, entre outras:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por «princípio da igualdade de tratamento» a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da origem racial ou étnica.

5 — O conceito de «Roma» é frequentemente utilizado como termo genérico para grupos de pessoas com particularidades culturais mais ou menos semelhantes (como por exemplo os Roma, os Sinti, os Ciganos, os Zíngaros, os Kalé, «Gens du voyage»), independentemente de serem sedentários ou não. V., a este respeito, a Comunicação da Comissão Europeia de 5 de abril de 2011, «Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos [Roma] até 2020» [COM(2011) 173 final] e a Comunicação da Comissão Europeia de 21 de maio de 2012, «Estratégias nacionais de integração dos [Roma]: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE» [COM(2012) 226 final], aí, respetivamente, nota 1.

6 — V. a Comunicação da Comissão Europeia de 5 de abril de 2011 (já referida na nota 5, p. 2).

7 — V., a este respeito, novamente as Comunicações da Comissão Europeia de 5 de abril de 2011 e de 21 de maio de 2012 (já referidas na nota 5), bem como as medidas adotadas pela Bulgária, designadamente o programa-quadro para a integração da população Roma na sociedade búlgara, o programa nacional para a melhoria das condições de vida da população Roma na Bulgária e o plano de ação nacional no âmbito da iniciativa «Década da integração da população Roma 2005-2015».

8 — V., por exemplo, TEDH, acórdãos D. H. e o. c. República Checa de 13 de novembro de 2007 (Grande Secção), n.º de processo 57325/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-IV, e Oršuš e o. c. Croácia de 16 de março de 2010, n.º de processo 15766/03, ainda não publicado no *Recueil des arrêts et décisions*.

9 — Diretiva 2006/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos e que revoga a Diretiva 93/76/CEE do Conselho (JO L 114, p. 64).

10 — Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE (JO L 211, p. 55).

2. Para os efeitos do n.º 1:

- a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;
- b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

[...]»

6. O âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 é definido da seguinte forma pelo seu artigo 3.º:

«1. Dentro dos limites das competências da Comunidade, a presente diretiva é aplicável, no que diz respeito tanto aos setores público como privado, incluindo os organismos públicos:

[...]

- h) Ao acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação.

[...]»

7. O artigo 7.º da Diretiva 2000/43, que estabelece regras relativas à defesa dos direitos, dispõe no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que todas as pessoas que se considerem lesadas pela não aplicação, no que lhes diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento, possam recorrer a processos judiciais e/ou administrativos, incluindo, se considerarem adequado, os processos de conciliação, para exigir o cumprimento das obrigações impostas pela presente diretiva, mesmo depois de extinta a relação contratual no âmbito da qual a discriminação tenha alegadamente ocorrido.»

8. No artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 dispõe-se o seguinte em relação ao ónus da prova:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias, de acordo com os respetivos sistemas judiciais, para assegurar que, quando uma pessoa que se considere lesada pela não aplicação, no que lhe diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento apresentar, perante um tribunal ou outra instância competente, elementos de facto constitutivos da presunção de discriminação direta ou indireta, incumba à parte demandada provar que não houve violação do princípio da igualdade de tratamento.»

9. Por fim, importa ainda remeter para o artigo 13.º da Diretiva 2000/43, dedicado aos órgãos de promoção da igualdade de tratamento:

«1. Os Estados-Membros designarão um ou mais órgãos para a promoção da igualdade de tratamento entre todas as pessoas, sem qualquer discriminação por motivo de origem racial ou étnica. Esses órgãos podem estar integrados em organismos responsáveis, a nível nacional, pela defesa dos direitos humanos ou pela salvaguarda dos direitos individuais.»

2. Os Estados-Membros assegurarão que nas funções de tais órgãos se incluam os seguintes aspetos:

- proporcionar assistência independente às vítimas da discriminação nas diligências que efetuarem contra essa discriminação, sem prejuízo do direito das vítimas e das associações, organizações ou outras entidades legais referidas no n.º 2 do artigo 7.º,
- levar a cabo inquéritos independentes sobre a discriminação,
- publicar relatórios independentes e formular recomendações sobre qualquer questão relacionada com tal discriminação.»

2. As diretivas relativas ao mercado interno da eletricidade e à eficiência na utilização final de energia

10. A Diretiva 2006/32 visa a melhoria da eficiência na utilização final de energia nos Estados-Membros através da adoção de diversas medidas, entre as quais medidas de melhoria da eficiência energética para os consumidores finais. O seu vigésimo nono considerando é do seguinte teor:

«A fim de permitir aos consumidores finais tomarem decisões mais esclarecidas no que diz respeito ao respetivo consumo de energia individual, estes deverão dispor de informação suficiente a esse respeito e de outra informação pertinente, [...] Além disso, os consumidores deverão ser ativamente incentivados a controlar com regularidade as leituras a que procedem do seu contador.»

11. Para além disso, dispõe-se o seguinte no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2006/32:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, na medida em que seja tecnicamente viável, financeiramente razoável e proporcional às potenciais economias de energia, sejam fornecidos aos consumidores finais de eletricidade, gás natural, sistemas urbanos de aquecimento e/ou de arrefecimento e água quente para uso doméstico, contadores individuais a preços competitivos que reflitam com exatidão o consumo real de energia do consumidor final e que deem informações sobre o respetivo período real de utilização.

[...]»

12. A Diretiva 2009/72 estabelece regras comuns para a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização de eletricidade e regula a organização e o funcionamento do setor da eletricidade¹¹. De acordo com o artigo 3.º, n.º 7, desta diretiva, os Estados-Membros devem «aprovar medidas adequadas para proteger os clientes finais», as quais, pelo menos no caso dos clientes domésticos, devem incluir as medidas enumeradas no anexo I da referida diretiva.

13. De acordo com o disposto no anexo I, n.º 1, da Diretiva 2009/72, intitulado «Medidas de proteção dos consumidores», «as medidas a que se refere o artigo 3.º [da diretiva] destinam-se a garantir que os clientes:

[...]

h) Tenham à disposição os seus próprios dados de consumo [...]; [e]

11 — A Diretiva 2009/72, que deveria ser transposta, o mais tardar, até 3 de março de 2011, revogou e substituiu a Diretiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE (JO L 176, p. 37). Por conseguinte, de seguida remeterei apenas para as disposições da Diretiva 2009/72 e não para as disposições da Diretiva 2003/54 referidas pela KZD.

- i) Sejam devidamente informados sobre o consumo e o custo efetivos da eletricidade com a frequência suficiente para lhes permitir regular o seu próprio consumo de eletricidade. [...] Deve ser tomada na devida conta a relação custo/eficácia de tais medidas. Não podem ser debitados aos consumidores custos adicionais por este serviço;

[...]»

B — *Direito búlgaro*

14. Em transposição de uma série de diretivas e outros atos jurídicos da União Europeia, incluindo a Diretiva 2000/43, foi adotada na Bulgária a lei relativa à proteção contra a discriminação¹² (a seguir «ZZD»), que, para além de disposições relativas à proibição de discriminação, também contém normas relativas à Comissão para a Proteção contra a Discriminação (a seguir «KZD»). O pedido de decisão prejudicial remete, além disso, para várias outras disposições nacionais, como a lei relativa à indústria da energia, o regulamento relativo à ligação dos produtores e consumidores de eletricidade à rede de distribuição, bem como as condições gerais de venda das empresas de produção e distribuição de eletricidade.

III — **Matéria de facto e processo principal**

15. O processo principal tem origem numa reclamação apresentada por V. H. Belov junto da KZD. V. H. Belov vive na cidade búlgara de Montana, mais precisamente num dos dois distritos desta cidade que, de acordo com as informações constantes do pedido de decisão prejudicial, são conhecidos como «distritos Roma», em virtude de a maioria da sua população ser constituída por pessoas da etnia Roma.

16. O aprovisionamento de energia elétrica no município de Montana é assegurado pela ChEZ Elektro Bulgaria AD (a seguir «CEB») e a distribuição da eletricidade pela ChEZ Raspredelenie Bulgaria AD (a seguir «CRB»), sempre sob supervisão da Comissão Reguladora estatal da Energia e da Água¹³ (a seguir «DKEVR»). Toda a área urbana de Montana dispõe de contadores de eletricidade, que são propriedade da CRB.

17. Nos anos de 1998 e de 1999, os contadores de eletricidade nos dois distritos Roma «Ogosta» e «Kosharnik», situados no município de Montana, e também em algumas outras cidades no país, foram colocados em postes a uma altura de 7 metros. Fora destes distritos, os contadores são colocados a uma altura de até 1,70 metros, geralmente nas residências dos consumidores ou nas fachadas dos edifícios ou nos muros de vedação.

18. De forma a assegurar ainda aos consumidores uma verificação visual, pelo menos indireta, dos contadores de eletricidade colocados a 7 metros de altura, a CRB comprometeu-se, nas suas condições gerais do contrato, a disponibilizar, gratuitamente e dentro de três dias, um veículo especial com uma grua elevatória, que permitiria aos funcionários da CRB ler os contadores, em caso de requerimento escrito de um consumidor. Até ao momento, nenhum dos consumidores aproveitou, porém, esta oferta. Alternativamente, os consumidores podem ainda mandar instalar um contador de controlo de eletricidade na sua residência, pelo qual devem pagar uma tarifa. Não existe qualquer outra possibilidade de verificação visual para os consumidores que residem nestas partes da cidade.

12 — Zakon za zashchita ot diskriminatstia.

13 — Darzhavna Komisia po energiyano i vodno regulirane.

19. No processo de reclamação apresentado junto da KZD, V.H. Belov alegou que a instalação de contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros o discrimina em razão da sua origem étnica. Em simultâneo, invocou ainda o facto de todas as pessoas de origem étnica Roma residentes nos dois distritos em causa estarem submetidos a uma discriminação em razão da sua origem étnica.

20. A reclamação de V.H. Belov é apresentada contra a CEB. A CRB, os respetivos representantes legais e os conselhos de administração das duas empresas, bem como a DKEVR, foram admitidas pela KZD como intervenientes no processo principal.

IV — Pedido de reenvio prejudicial e tramitação processual no Tribunal de Justiça

21. No âmbito do processo principal, a KZD submeteu as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

- «1. O caso em litígio é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43/CE [(neste caso pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea h)]?
2. O que deve entender-se por ‘tratamento menos favorável’ na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a) da Diretiva 2000/43 e por ‘pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem’ na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b) da mesma diretiva?
 - 2.1. Para qualificar um tratamento menos favorável como discriminação direta, é necessário que o tratamento seja desfavorável e ofenda direta ou indiretamente direitos ou interesses expressamente consagrados na lei ou deve entender-se como tal qualquer forma de comportamento (de relacionamento) no sentido mais amplo do termo, menos vantajosa em comparação com o comportamento normal em situação análoga?
 - 2.2. Para a qualificar como discriminação indireta, também é necessário que essa situação ofenda direta ou indiretamente direitos ou interesses expressamente consagrados na lei ou deve entender-se num sentido mais amplo, como qualquer forma de tratamento especialmente desfavorável/desvantajosa?
3. Dependendo da resposta que seja dada à segunda questão:

Se, para serem qualificados como discriminação direta ou indireta na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b) da Diretiva 2000/43, é necessário que o tratamento menos favorável ou o tratamento especialmente desfavorável ofendam direta ou indiretamente direitos ou interesses expressamente consagrados na lei,

3.1. As disposições do artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Diretiva 2006/32/CE (29.º considerando, artigo 1.º e artigo 13.º, n.º 1), a Diretiva 2003/54/CE (artigo 3.º, n.º 5) e a Diretiva 2009/72/CE (artigo 3.º, n.º 7) conferem ao consumidor final de eletricidade o direito a, ou o interesse de, poder verificar regularmente as indicações dos contadores de eletricidade, podendo o consumidor invocá-los nos tribunais nacionais num processo como o processo principal,

e

3.2. São compatíveis com as referidas disposições as normas do direito nacional ou as práticas administrativas autorizadas pelas autoridades reguladoras estatais que conferem a um distribuidor a possibilidade de colocar os contadores em lugares de acesso difícil ou não acessíveis, o que impede os consumidores de verificarem e acompanharem pessoal e regularmente as indicações dos contadores?

4. Dependendo da resposta dada à segunda questão:

Se, para qualificar um modo de tratamento como discriminação direta ou indireta não é absolutamente necessário que haja uma violação de direitos ou interesses expressamente consagrados na lei,

4.1. As disposições legislativas ou a jurisprudência nacionais como as que estão em discussão no processo principal, segundo as quais se exige que, para serem qualificados como discriminação, o tratamento menos favorável ou o tratamento mais desfavorável ofenda direta ou indiretamente direitos ou interesses expressamente consagrados na lei, são compatíveis com o artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b) da Diretiva 2000/43?

4.2. Se não são compatíveis, o tribunal nacional deve, nesse caso, abster-se de as aplicar e referir-se às definições previstas pela [diretiva]?

5. Como deve interpretar-se o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43?

5.1. No sentido de que exige que a vítima faça prova de factos dos quais se possa concluir segura e incontestavelmente pela existência de discriminação direta ou indireta ou se possa fazer uma dedução equivalente, ou basta que os factos justifiquem a assunção ou presunção dessa discriminação?

5.2. O facto de:

- a) só nas duas partes da cidade conhecidas como distritos Roma os contadores de eletricidade estarem colocados em postes de eletricidade nas ruas a uma altura que não permite a sua verificação visual pelo consumidor, com determinadas exceções numa parte destes dois distritos urbanos, e
- b) em todos os restantes distritos urbanos os contadores de eletricidade estarem colocados a outra altura, acessível para verificações visuais (até 1,70 metros), geralmente em casa do consumidor ou na fachada do edifício ou nos muros de vedação, implica a transferência do ónus da prova para a recorrida?

5.3. O facto de:

- a) nas duas partes da cidade conhecidas como distritos Roma não viverem exclusivamente pessoas da etnia Roma mas também pessoas de outras origens étnicas
- b) pelo que apenas parte da população destes dois distritos se autodesigna de facto como Roma, e/ou
- c) a empresa distribuidora de eletricidade afirmar que as causas para mudar a colocação dos contadores nestes dois distritos urbanos para uma altura de 7 metros são geralmente conhecidas exclui a transferência do ónus da prova para a recorrida?

6. Dependendo da resposta à quinta questão:

6.1. Se o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 deve ser interpretado no sentido de que é necessária a assunção ou presunção de existência de discriminação, e se as circunstâncias acima referidas conduzirem à transferência do ónus da prova para a recorrida, que tipo de discriminação permitem estas circunstâncias presumir — uma discriminação direta, uma discriminação indireta ou um assédio?

6.2. As disposições da Diretiva 2000/43 permitem a justificação da discriminação direta e/ou do assédio pela prossecução de objetivos legítimos através de meios necessários e adequados?

6.3. Tomando em consideração os objetivos legítimos que a empresa distribuidora alega prosseguir, a medida aplicada nos dois círculos urbanos pode ser justificada numa situação em que:

a) a medida é aplicada por causa das faturas não pagas que se acumularam nesses dois distritos e por causa de frequentes contravenções dos consumidores que deterioram ou ameaçam a segurança, a qualidade, o fornecimento regular e seguro das instalações elétricas,

e

a medida é aplicada coletivamente, independentemente do facto de o consumidor concreto ter pago ou não a sua fatura de distribuição e fornecimento de eletricidade e independentemente de se apurar se o consumidor concreto cometeu infrações (manipulação dos dados dos contadores de eletricidade, ligação irregular e/ou obtenção e consumo ilegais de eletricidade sem contagem nem pagamento ou outras intervenções na rede que prejudicassem ou pusessem em risco o seu funcionamento seguro, de qualidade, regular e sem perigo);

b) para infrações semelhantes, a lei e as condições gerais do contrato de distribuição [a seguir ‘contrato de distribuição’] preveem a responsabilidade civil, administrativa e penal;

c) o artigo 27.º, n.º 2, das condições gerais do contrato de distribuição — a empresa distribuidora assegura, a pedido expresso por escrito do consumidor, a possibilidade de verificação visual das indicações do contador de eletricidade — não permite, na realidade, ao consumidor verificar pessoal e regularmente os dados que lhe dizem respeito;

d) há a possibilidade de instalar um contador de controlo da eletricidade na residência do consumidor, mediante pagamento por este de uma tarifa;

e) a medida é uma referência específica e evidente à desonestidade do consumidor sob qualquer forma, atendendo à alegação que faz a empresa distribuidora de que as causas da aplicação da medida são conhecidas;

f) há outros métodos e meios técnicos para prevenir as interferências nos contadores de eletricidade;

g) o representante da empresa distribuidora alega que a aplicação de medidas semelhantes num distrito urbano Roma de outra cidade não conseguiu impedir efetivamente as interferências;

h) não se considera que, nas instalações elétricas de um destes distritos urbanos, um transformador deve ser submetido a uma medida semelhante à do[s] contadores de eletricidade por razões de segurança?»

22. Intervieram no âmbito do processo no Tribunal de Justiça a CEB e a CRB¹⁴, o Governo búlgaro e a Comissão Europeia, que apresentaram observações escritas e orais. V. H. Belov esteve representado na audiência de 11 de julho de 2012 no Tribunal de Justiça.

V — Apreciação jurídica

A — Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

23. Alguns dos intervenientes expressam dúvidas quanto à admissibilidade do presente pedido de decisão prejudicial, criticando sobretudo o facto de a KZD, na sua opinião, não possuir a qualidade de órgão jurisdicional. Para além disso, alegam ainda que algumas das questões submetidas ao Tribunal de Justiça são hipotéticas.

1. Quanto à competência da KZD para apresentar pedidos prejudiciais

24. Tendo em consideração a multiplicidade de autoridades independentes criadas nos últimos anos nos Estados-Membros — muitas vezes na sequência da transposição de disposições do direito da União —, não é de admirar que o Tribunal de Justiça seja repetidamente confrontado com a questão de saber se este tipo de entidades pode apresentar pedidos prejudiciais¹⁵.

25. Para determinar se uma autoridade independente como a KZD dispõe de competência para apresentar pedidos de decisão prejudiciais, importa analisar se o organismo em causa pode ser considerado um «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros» na aceção do artigo 267.º TFUE. Enquanto a Comissão Europeia e o Governo búlgaro respondem afirmativamente, a CEB e a CRB defendem a posição contrária.

26. Nos termos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a apreciação da competência para apresentar pedidos prejudiciais é uma questão que releva unicamente do direito da União. A questão de saber se o organismo de reenvio tem a natureza de órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE é apreciada, neste âmbito, com base num conjunto de elementos, como a base legal do organismo, o carácter obrigatório e permanente da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo organismo, das normas de direito, bem como a sua independência¹⁶. Para além disso, as entidades nacionais só podem pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie se perante elas se encontrar pendente um litígio e se forem chamadas a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de carácter jurisdicional¹⁷. Por conseguinte, importa agora analisar, atendendo às normas concretas sobre o processo e à estrutura da KZD, se esta preenche os requisitos referidos.

14 — A CEB e a CRB foram representadas em conjunto perante o Tribunal de Justiça e apresentaram observações escritas e orais conjuntas.

15 — V., entre outros, acórdãos de 6 de julho de 2000, Abrahamsson e Anderson (C-407/98, Colet., p. I-5539); de 31 de maio de 2005, Syfait e o. (C-53/03, Colet., p. I-4609, n.º 29); de 18 de outubro de 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Colet., p. I-8817); e de 22 de dezembro de 2010, RTL Belgium (C-517/09, Colet., p. I-14093); bem como, mais recentemente, as conclusões do advogado-geral N. Jääskinen apresentadas em 7 de junho de 2012 no processo Westbahn Management (C-136/11, n.ºs 26 a 30).

16 — V., entre outros, acórdãos de 30 de junho de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Colet., p. 584); de 17 de setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colet., p. I-4961, n.º 23); de 21 de março de 2000, Gabalfrisa e o. (C-110/98 a 147/98, Colet., p. I-1577, n.º 33); Syfait (já referido na nota 15, n.º 29); Österreichischer Rundfunk (já referido na nota 15, n.º 19); RTL Belgium (já referido na nota 15, n.º 36); e de 14 de junho de 2011, Miles e o. (C-196/09, Colet., p. I-5105, n.º 37).

17 — V., entre outros, acórdãos de 19 de outubro de 1995, Job Centre (C-111/94, Colet., p. I-3361, n.º 9); de 30 de novembro de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Colet., p. I-10497, n.º 25); Syfait (já referido na nota 15, n.º 29); de 30 de junho de 2005, Längst (C-165/03, Colet., p. I-5637, n.º 25); e de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Colet., p. I-3561, n.ºs 13 e 14); bem como despachos de 18 de junho de 1980, Borker (138/80, Recueil, p. 1975, n.º 4); e de 5 de março de 1986, Greis Unterweger (318/85, Colet., p. 955, n.º 4); de 26 de novembro de 1999, ANAS (C-192/98, Colet., p. I-8583, n.º 21); e de 24 de março de 2011, Bengtsson (C-344/09, Colet., p. I-1999, n.ºs 18 e 19).

27. Neste contexto, importa salientar o facto de a qualidade de órgão jurisdicional de reenvio não poder ser confirmada, sem mais, através da remissão para a sua função, decorrente do direito da União, como entidade criada para promover a igualdade de tratamento e a concessão da proteção jurídica a vítimas de discriminação (artigos 7.º e 13.º da Diretiva 2000/43), na medida em que a defesa dos direitos que a Diretiva 2000/43 exige diz respeito aos «processos judiciais e/ou administrativos» (artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43), não sendo, por conseguinte, apenas obtida necessariamente perante órgãos jurisdicionais. Por conseguinte, torna-se necessário analisar detalhadamente se a KZD cumpre os requisitos que o direito da União impõe, nos termos do artigo 267.º TFUE, aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.

28. Não levantam quaisquer problemas a base legal, o carácter permanente da KZD, bem como a aplicação, por este organismo, das normas de direito¹⁸. Também o critério da natureza contraditória do processo é assegurado no caso da KZD¹⁹. Ao invés, a independência da KZD, o carácter vinculativo da sua jurisdição, bem como o carácter jurisdicional das suas decisões são objeto de viva discussão no presente caso.

a) Independência

29. O conceito de independência do poder judicial comporta dois aspetos, nos termos da jurisprudência assente: um externo e um interno.

30. O aspeto externo da independência pressupõe que a instância que é chamada a decidir esteja protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos²⁰. No presente caso não se levantam quaisquer dúvidas quanto à independência externa dos membros do órgão de decisão da KZD, aos quais se aplicam correspondentemente as regras sobre a independência dos juízes constantes do Código de Processo Civil búlgaro²¹. Por conseguinte, gozam de garantias equiparáveis aos juízes nos tribunais comuns búlgaros.

31. No que respeita ao aspeto interno da independência, este está ligado ao conceito de imparcialidade e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste²².

32. A CEB e a CRB consideram que a KZD não é objetivamente imparcial²³, fundamentando esta posição com a estrutura da KZD, em particular com a relação entre o órgão de decisão no seio da KZD e o aparelho administrativo que lhe está subordinado, bem como com as funções assumidas pela KZD.

33. Estas objeções não são, no entanto, muito convincentes.

18 — V., quanto à base legal, artigo 40.º, n.º 1, da ZZD, bem como os artigos 2.º e 3.º das disposições transitórias e finais da ZZD, quanto à permanência, o artigo 48.º da ZZD e o artigo 5.º do regulamento interno da KZD, bem como, quanto à aplicação das normas de direito, o artigo 47.º, n.ºs 1, 2 e 3, da ZZD.

19 — Independentemente disso, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça o critério da natureza contraditória do processo não constitui um critério absoluto [v. acórdãos de 17 de maio de 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Colet., p. I-1783, n.º 12); Dorsch Consult (já referido na nota 16, n.º 31); e Standesamt Stadt Niebüll (já referido na nota 17, n.º 13)].

20 — Acórdãos de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, Colet., p. I-8613, n.ºs 50 e 51); e RTL Belgium (já referido na nota 15, n.º 39); bem como despacho de 14 de maio de 2008, Pilato (C-109/07, Colet., p. I-3503, n.º 23); em termos semelhantes, acórdão Abrahamsson e Anderson (já referido na nota 15, n.º 34).

21 — V. artigo 61.º, n.º 3, da ZZD, que remete para os artigos 22.º a 24.º do Código de Processo Civil búlgaro.

22 — Acórdãos Wilson (já referido na nota 20, n.º 52); e RTL Belgium (já referido na nota 15, n.º 40); em termos semelhantes, acórdão Abrahamsson e Anderson (já referido na nota 15, n.ºs 34 a 37); e despacho Pilato (já referido na nota 20, n.º 24).

23 — Quanto à diferenciação entre imparcialidade objetiva e subjetiva, v. acórdão de 19 de fevereiro de 2009, Koldo Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento Europeu (C-308/07 P, Colet., p. I-1059, n.º 46).

34. Isto porque em termos funcionais existe uma delimitação clara entre o órgão de decisão da KZD e o órgão administrativo que lhe está subordinado. Apesar de este órgão administrativo também poder elaborar pareceres jurídicos relativos a questões de discriminação para os membros da comissão, não é, no entanto, possível depreender, com base nas informações fornecidas ao Tribunal de Justiça, que o próprio órgão administrativo participe na tomada de decisão dos membros da comissão²⁴. Também a concessão de apoio jurídico a alegadas vítimas de discriminação, que se inclui entre as funções da KZD como órgão, apenas é realizada através do órgão administrativo²⁵, e não pelos próprios membros da comissão. Para além disso, na audiência o Governo búlgaro alegou que o aconselhamento e o apoio a vítimas de discriminação apenas são realizados fora do âmbito dos processos pendentes. Por conseguinte, tanto os membros da comissão como o órgão administrativo não defendem qualquer uma das partes no âmbito de um processo de reclamação pendente. Pelo contrário, os membros da comissão decidem de forma objetiva e independente as violações da ZZD²⁶.

35. O mero facto de a KZD ter sido criada como entidade destinada a concretizar o princípio da igualdade de tratamento²⁷ não faz com que esta assuma automaticamente a posição das vítimas e, por conseguinte, atue de forma parcial. Apesar de competir à KZD o controlo do respeito das normas legais da ZZD, ela cumpre esta função, tal como um órgão jurisdicional, na qualidade de entidade estatal objetiva e independente que num processo de reclamação deve não só declarar a existência, como também a eventual inexistência, de uma discriminação.

36. Resulta de tudo o que precede que a KZD é suficientemente independente para poder ser considerada um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE.

b) Atividade jurisdicional

37. A CEB e a CRB alegam ainda que a KZD não exerce uma atividade jurisdicional. A KZD não constitui um órgão do poder judicial, mas sim uma autoridade administrativa, o que resulta das funções que lhe são atribuídas, bem como do facto de a KZD agir como parte num processo de recurso posterior contra as próprias decisões²⁸, de poder atuar oficiosamente contra discriminações²⁹, de poder revogar as suas próprias decisões com aprovação das partes e de os processos nos tribunais cíveis terem primazia em relação àqueles que são interpostos perante a KZD³⁰.

38. A este respeito, importa começar por assinalar que o facto de a KZD assumir determinadas funções administrativas não exclui, desde logo, a sua qualidade de órgão jurisdicional. Tal como o Tribunal de Justiça já teve ocasião de concluir em diversas ocasiões, a possibilidade de um organismo recorrer ao Tribunal de Justiça deve ser determinada segundo critérios tanto estruturais como funcionais. Neste sentido, o mesmo organismo nacional pode ser qualificado ou como órgão jurisdicional ou como

24 — Ao contrário da situação nos processos *Syfait e RTL Belgium* (já referidos na nota 15), no caso da KZD não existe uma «ligação funcional» entre o órgão de decisão, por um lado, e o órgão administrativo que lhe está subordinado, por outro. Isto porque os membros da comissão da KZD não decidem após proposta do órgão administrativo que lhes está subordinado, ao contrário do que sucede nos processos *Syfait e RTL Belgium*, mas sim independentemente deste.

25 — V. artigo 47.º, n.º 9, da ZZD.

26 — V. artigo 40.º, n.º 1, da ZZD, bem como o estatuto e o regulamento interno da KZD.

27 — V. artigos 7.º e 13.º da Diretiva 2000/43.

28 — V. artigo 153.º, n.º 1, do Código de Processo Civil búlgaro.

29 — V. artigo 50.º, n.º 2, da ZZD.

30 — Resulta do artigo 52.º, n.º 2, da ZZD que a KZD não inicia um processo quando constata que já foi interposto um recurso relativo ao mesmo caso perante um órgão jurisdicional.

autoridade administrativa, consoante exerça no caso concreto funções jurisdicionais ou funções de natureza administrativa³¹. Por conseguinte, torna-se necessário verificar qual a natureza específica das funções que a KZD exerce no contexto normativo particular em que teve de recorrer ao Tribunal de Justiça³².

39. No presente caso, o órgão de decisão independente da KZD recorreu ao Tribunal de Justiça no âmbito de um processo de reclamação. No referido processo, é examinada de forma imparcial, a pedido de uma alegada vítima de discriminação, a compatibilidade das medidas controvertidas com a ZZD. Esta atividade pode, por conseguinte, ser qualificada como atividade jurisdicional. As funções administrativas exercidas noutro contexto pelo órgão administrativo subordinado aos membros da comissão, como o aconselhamento das vítimas ou a representação da KZD na instância superior, não assumem relevância para a apreciação do carácter jurisdicional de um processo de reclamação como o presente.

40. Em segundo lugar, o facto de, teoricamente, o órgão de decisão da KZD também poder iniciar oficiosamente um processo não é relevante³³, na medida em que, pelo menos no presente caso, a KZD não agiu por iniciativa própria, mas sim na sequência de uma reclamação apresentada por uma alegada vítima de discriminação. Para a apreciação da sua competência para apresentar pedidos prejudiciais não assume importância a questão de saber se a entidade de reenvio poderia ser qualificada como órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE atuando no exercício de funções diferentes das que estão na origem do reenvio ao Tribunal de Justiça³⁴.

41. Em terceiro lugar, também o facto de a KZD poder chamar outras partes ao processo de reclamação perante os membros da comissão não se opõe à sua qualidade de órgão jurisdicional. Pelo contrário, trata-se de um procedimento que também é habitual em processos perante tribunais administrativos clássicos³⁵.

42. Em quarto lugar, também as regras relativas à ligação entre o processo perante a KZD e os processos perante tribunais cíveis búlgaros não se opõem à qualidade de órgão jurisdicional da KZD. Ao contrário da CEB e da CRB, considero que estas regras, que foram objeto de uma análise pormenorizada na audiência no Tribunal de Justiça, se apresentam antes como um argumento favorável, e não contrário, à competência da KZD para apresentar pedidos prejudiciais.

43. É certo que a KZD não pode decidir sobre uma reclamação quando o mesmo processo já se encontra pendente perante um tribunal cível búlgaro³⁶. No entanto, esta situação apenas constitui uma expressão do princípio geral, de natureza processual, da litispendência, nos termos do qual um processo deve ser julgado inadmissível quando o mesmo objeto do litígio já está pendente noutro órgão jurisdicional³⁷. O facto de um regime deste tipo também ser aplicável à KZD aponta no sentido da sua qualidade de órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE. Caso um processo como o processo principal não constituísse um processo de carácter jurisdicional, não seria, desde logo, necessário criar um regime relativo às situações de litispendência contrária perante os tribunais cíveis — na medida em que nesse caso não se verificaria, desde logo, um problema de litispendência.

31 — Despachos de 26 de novembro de 1999, ANAS (já referido na nota 17, n.º 22) e RAI (C-440/98, Colet., p. I-8597, n.º 13), relativo ao Tribunal de Contas italiano (Corte dei conti). A situação jurídica é semelhante no que respeita aos tribunais de comarca alemães, v., por um lado, acórdão Längst (já referido na nota 17) e, por outro, acórdão Standesamt Stadt Niebüll (já referido na nota 17), bem como o despacho de 12 de janeiro de 2010, Amiraik Berlin (C-497/08, Colet., p. I-101).

32 — Despacho ANAS (já referido na nota 17, n.º 23).

33 — V. artigo 50.º, n.º 2, da ZZD; de acordo com as considerações da Comissão Europeia na audiência, apenas 1% dos processos perante a KZD se baseiam numa investigação oficiosa.

34 — V. despacho ANAS (já referido na nota 17, n.º 23).

35 — V., a este respeito, por exemplo o § 65 do Código do Processo Administrativo alemão.

36 — V. artigo 52.º, n.º 2, da ZZD.

37 — V., a este respeito, a nível da jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da UE, acórdãos de 22 de setembro de 1988, França/Parlamento (358/85 e 51/86, Colet., p. 4821, n.º 12); de 24 de novembro de 2005, Itália/Comissão (C-138/03, C-324/03 e C-431/03, Colet., p. I-10043, n.º 64); e de 9 de junho de 2011, Diputación Foral de Vizcaya/Comissão (C-465/09 P a C-470/09 P, n.º 58).

44. Não parece — pelo menos de acordo com as informações de que o Tribunal de Justiça dispõe — que a KZD também poderia perder a sua competência na sequência de um processo civil *posteriormente* iniciado, ou seja, que a litispendência perante a KZD tenha «menos valor» do que a litispendência perante os tribunais cíveis. Apesar de a CEB e a CRB terem argumentado neste sentido, as suas alegações quanto a este tema foram muito vagas, mesmo após terem sido questionadas a este respeito na audiência, não tendo a CEB nem a CRB apresentado qualquer disposição concreta pertinente para apoiar a sua tese. Na falta de indícios em sentido contrário, deve-se, por conseguinte, partir do pressuposto de que a regra da litispendência é sempre aplicada da mesma forma, independentemente da questão de saber quem foi o primeiro a ser chamado a decidir num caso concreto — um tribunal cível búlgaro ou a KZD —, o que aponta a favor da qualidade de órgão jurisdicional da KZD.

45. Por fim, também o facto de a KZD poder revogar ou alterar as suas próprias sentenças com o acordo das partes³⁸ não se opõe à sua qualidade de órgão jurisdicional. Em regra, as autoridades administrativas podem revogar as suas decisões sem o acordo das partes; segundo as informações coincidentes dos intervenientes, é o que sucede também no direito búlgaro. As decisões judiciais, por seu lado, podem em regra ser revogadas num processo de recurso até terem adquirido força de caso julgado, mas após esta altura apenas o podem ser em casos muito excecionais por via da reabertura do processo. O facto de aparentemente ser possível alterar as decisões da KZD em condições mais facilitadas pode ser visto como expressão de uma espécie de «posição híbrida» do grémio da KZD, que se situa entre uma autoridade administrativa clássica e um órgão jurisdicional clássico. Assume, no entanto, importância decisiva o facto de uma alteração das decisões da KZD adotadas no processo de reclamação apenas ser possível com o acordo de *ambas* as partes. Por conseguinte, esta possibilidade de alteração pode, em última instância, ser encarada como uma expressão de um princípio dispositivo — entendido em sentido amplo — no processo judicial³⁹.

c) Carácter obrigatório da jurisdição

46. Para além disso, a CEB e a CRB alegam ainda que o processo de reclamação perante a KZD não representa uma jurisdição obrigatória, fundamentando a sua posição com o artigo 71.º da ZZD, que confere à pessoa afetada a opção de recorrer também a um tribunal cível em caso de discriminação. Na medida em que a interposição de uma ação junto da KZD não constitui o único meio jurídico possível para agir contra uma discriminação, o critério do carácter obrigatório da sua jurisdição não está cumprido.

47. No acórdão Dorsch Consult, o Tribunal de Justiça teve de examinar, designadamente, o conceito do carácter obrigatório da jurisdição. Neste âmbito, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma diferenciação entre a «obrigatoriedade» no sentido da única possibilidade de obter proteção jurídica e «obrigatoriedade» no sentido de uma decisão com efeitos jurídicos coercivos⁴⁰. No referido caso, o Tribunal de Justiça não necessitou de definir claramente se se deveria dar preferência a uma ou a outra destas alternativas de interpretação, na medida em que a jurisprudência do organismo em causa no referido processo era «obrigatória» nos dois sentidos. Deste modo, o presente caso confere ao Tribunal de Justiça a possibilidade de continuar a aprofundar a sua jurisprudência a este respeito.

38 — V. artigo 62.º, n.º 2, da ZZD.

39 — O princípio dispositivo, nos termos do qual a abertura, o termo e a organização do processo incumbe às partes, vigora nos Códigos de Processo (Civis) de vários Estados-Membros e permite às partes, por exemplo, pôr termo a um litígio através de um acordo, renunciando a uma sentença. A possibilidade de renúncia conjunta das partes a uma sentença, mesmo após a adoção desta, baseia-se, em última análise, nas mesmas considerações.

40 — Acórdão Dorsch Consult (já referido na nota 16, n.ºs 28 e 29).

48. À semelhança da Comissão Europeia no processo Dorsch Consult⁴¹, bem como na audiência relativa ao presente caso, inclino-me para considerar «obrigatório» apenas o carácter vinculativo das decisões da entidade de reenvio. Com efeito, se a mera existência de meios alternativos de tutela jurídica levasse logo a negar a existência de uma jurisdição obrigatória, num caso como o presente mesmo um tribunal cível não poderia, em bom rigor, submeter um pedido prejudicial ao Tribunal de Justiça, na medida em que também existiriam meios de tutela jurídica alternativos aos seus processos, designadamente o processo de reclamação perante a KZD⁴². Isto teria a consequência absurda de os dois órgãos búlgaros responsáveis pelo tratamento das reclamações nos termos da ZZD não poderem submeter ao Tribunal de Justiça questões relativas à interpretação da Diretiva 2000/43.

49. Por conseguinte, logicamente apenas pode assumir pertinência a questão de saber se uma das decisões adotadas pela KZD no processo de reclamação deve ser obrigatoriamente respeitada pelas partes, o que sucede no presente caso. Tal como o Governo búlgaro expõe e como resulta, para além disso, dos artigos 69.º e 82.º da ZZD, as decisões da KZD adquirem força de caso julgado, são obrigatórias para as partes e as violações das mesmas podem ser punidas com coimas.

50. Em resumo, entendo que no caso concreto a KZD deve ser considerada um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE.

2. Quanto ao carácter supostamente hipotético das questões prejudiciais

51. A CEB e a CRB alegam ainda que a segunda e a sexta questões prejudiciais são de natureza hipotética, na medida em que dizem respeito a uma discriminação direta ou um assédio. Sustentam que, como no presente caso se trata, quando muito, de uma discriminação indireta, as questões prejudiciais apenas são admissíveis em relação a esta forma de discriminação.

52. É correto que a medida controvertida não pode representar simultaneamente uma discriminação direta e indireta. Como órgão jurisdicional de reenvio, compete à KZD analisar qual a forma de discriminação em causa, com base nas circunstâncias do caso concreto e apreciando todos os factos. A KZD pede, no entanto, precisamente uma interpretação da respetiva forma de discriminação de forma a poder determinar qual delas está em causa no presente processo. Caso se considerasse o pedido prejudicial apenas admissível em relação a uma única forma de discriminação, o Tribunal de Justiça antecipar-se-ia, por um lado, à apreciação dos factos por parte da KZD e, por outro, não daria possivelmente uma resposta útil à KZD.

53. Caso determinadas questões, ou partes das mesmas, demonstrarem ser efetivamente hipotéticas ou supérfluas no âmbito da apreciação jurídica, não as irei analisar na minha proposta de resposta.

3. Conclusão provisória

54. O pedido prejudicial é, por conseguinte, admissível na sua totalidade.

41 — Acórdão Dorsch Consult (já referido na nota 16, n.º 27).

42 — Nas suas observações escritas, a CEB e a CRB baseiam-se numa decisão do Varhoven administrativen sad de 27 de outubro de 2010, em que este sublinha a equivalência das duas alternativas. No entanto, ao contrário da KZD, um tribunal cível pode atribuir uma indemnização.

B — *Apreciação material das questões prejudiciais*

55. Com o seu elenco de questões muito detalhado, a KZD pretende saber qual o alcance do princípio da igualdade de tratamento no que respeita à origem étnica de pessoas e quais as exigências que devem ser colocadas neste contexto à prova de uma discriminação. É recomendável que na resposta a dar ao presente pedido prejudicial se proceda ao resumo de determinadas questões parciais submetidas pela KZD.

1. Âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 (primeira questão prejudicial)

56. Com a sua primeira questão, a KZD pretende saber se uma situação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43. Concretamente, a KZD levanta a questão da interpretação do artigo 3.º, n.º 1, alínea h), da diretiva, que diz respeito ao acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público. As opiniões das partes divergem quanto à questão de saber se a referida disposição também abrange, para além do abastecimento de eletricidade propriamente dito, também o fornecimento de contadores de eletricidade.

57. O Governo búlgaro, a CEB e a CRB defendem uma interpretação restritiva do âmbito de aplicação da diretiva, considerando que não compete à União regular contadores de eletricidade. No seu entender, apenas a criação de um mercado interno da eletricidade e a melhoria do funcionamento deste mercado são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União. O fornecimento de contadores de eletricidade não constitui, no entanto, uma medida necessária neste contexto, pelo que o presente caso não é abrangido pela diretiva em virtude da restrição a matérias de facto «dentro dos limites de competência da [União]», constante do artigo 3.º, n.º 1, primeira frase, da Diretiva 2000/43. Para além disso, os contadores de eletricidade gratuitos não constituem uma prestação de serviços na aceção da diretiva, na medida em que não é prestada a troca de uma contrapartida económica. No entender da CEB e da CRB, o acesso a contadores de eletricidade não pode, para além disso, ser equiparado ao fornecimento de energia elétrica. O artigo 3.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2000/43 apenas abrange o abastecimento de eletricidade propriamente dito, mas não a colocação à disposição de contadores de eletricidade.

58. Esta argumentação não pode ser acolhida.

59. Está assente que o abastecimento de eletricidade enquanto tal se inclui, como prestação de serviços nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2000/43, nas áreas em que é proibida uma discriminação em razão da origem racial ou étnica. É igualmente pacífico que a CRB colocou contadores de eletricidade à disposição dos seus clientes e que, por conseguinte, os mesmos fazem de facto parte das condições globais em que os consumidores recebem a eletricidade no presente caso.

60. No entanto, são exatamente estas condições globais que definem a prestação de serviços «abastecimento de eletricidade» no caso concreto. Os seus elementos individuais não podem ser contemplados em separado. Não é convincente o argumento de que apenas o abastecimento de eletricidade em si mesmo deve ser garantido sem qualquer tipo de discriminação, enquanto tudo aquilo que vai mais além, em particular a configuração pormenorizada das condições de abastecimento, não é abrangido pelo âmbito de aplicação da diretiva.

61. Basta imaginar que uma empresa pública de transportes previsse lugares diferentes nos seus autocarros de acordo com o sexo, a cor ou a origem étnica dos passageiros. Mesmo que todos os passageiros fossem transportados e, por conseguinte, gozassem de um serviço de transporte, tornar-se-ia evidente que os mesmos não foram transportados nas mesmas condições concretas.

62. O objetivo da Diretiva 2000/43 consiste precisamente em garantir da melhor forma a proteção contra discriminações e concretizar, neste âmbito, um nível de proteção o mais elevado possível⁴³. O efeito útil da proibição de discriminação ficaria comprometido caso se pretendesse reduzir as áreas protegidas apenas ao seu núcleo. Caso se interprete restritivamente as matérias enumeradas no artigo 3.º da diretiva, reduzir-se-ia a proteção da discriminação a um nível mínimo absoluto, o que seria incompatível com o referido objetivo da diretiva.

63. A Diretiva 2000/43 apresenta-se como uma concretização especial do princípio geral da igualdade de tratamento, que é um dos princípios basilares do direito da União e que goza de uma proteção baseada nos direitos fundamentais, de acordo com o disposto nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Também por essa razão o seu âmbito de aplicação não pode ser definido em termos restritivos⁴⁴.

64. Por conseguinte, num caso como o presente, o âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 não abrange apenas o abastecimento de eletricidade enquanto tal, mas também as condições em que este abastecimento é realizado, incluindo a colocação à disposição de contadores de eletricidade⁴⁵.

65. Não é possível objetar a este respeito que os contadores de eletricidade seriam utilizados de forma gratuita pelos consumidores, enquanto a diretiva apenas diz respeito a prestações de serviços a título oneroso, na medida em que o fornecimento de eletricidade, como objeto principal do contrato de prestação de serviços, é realizado a troco de remuneração, sendo de partir do pressuposto de que os custos dos contadores de eletricidade sejam incluídos no preço da eletricidade e deste modo transferidos, pelo menos de forma indireta, para os consumidores. Tal como já foi referido *supra*, o abastecimento de eletricidade e a colocação à disposição de um contador não podem ser separados. Neste sentido, um contador de eletricidade sem o respetivo abastecimento de eletricidade não teria qualquer utilidade. O contador de eletricidade não é, por conseguinte, uma prestação de serviços autónoma, mas sim uma parte da prestação de serviços global «abastecimento de eletricidade».

66. No que respeita, por fim, às competências da União, referidas no início do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43, basta a remissão para o facto de o legislador da União ser competente para regular o mercado interno da eletricidade⁴⁶. Importa, aliás, notar que o mesmo já fez por diversas vezes uso da referida competência — sem que tal assumisse importância decisiva —, tendo recentemente adotado regras relativas à informação dos consumidores finais sobre o seu consumo de eletricidade, referindo também expressamente neste âmbito os contadores de eletricidade⁴⁷.

67. Em suma, proponho por conseguinte ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial que uma situação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43.

43 — V., por exemplo, o vigésimo oitavo considerando da Diretiva 2000/43; nos termos deste, o objetivo desta diretiva consiste em «[...] assegurar um elevado nível comum de proteção contra a discriminação em todos os Estados-Membros [...]».

44 — Neste sentido, acórdão de 12 de maio de 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, Colet., p. I-3787, n.º 43).

45 — V., igualmente, as condições gerais do contrato da CEB, que no artigo 3.º, n.º 2, dispõem que o abastecimento de eletricidade se efetua com observância, designadamente, do princípio da igualdade de tratamento, e que no artigo 10.º, n.º 1, preveem que o abastecimento de eletricidade é efetuado para todos os consumidores na zona abrangida, respeitando as mesmas condições e sem qualquer discriminação. Também as condições gerais do contrato da CRB contêm, no artigo 3.º, uma regra relativa ao abastecimento de eletricidade, que deve ser efetuado «respeitando o princípio da igualdade».

46 — Artigos 53.º, n.º 2, TFUE, 62.º TFUE e 114.º TFUE (anteriores artigos 47.º, n.º 2, CE, 55.º CE e 95.º CE).

47 — Artigo 3.º, n.º 7, em conjugação com o anexo I, n.º 1, alíneas h) e i), da Diretiva 2009/72, bem como o artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e última frase do vigésimo nono considerando da Diretiva 2006/32.

2. Desnecessidade de violação de direitos ou interesses consagrados na lei (segunda e quarta questões prejudiciais)

68. Com as suas segunda e quarta questões prejudiciais, a KZD pretende saber se apenas se verifica uma discriminação na aceção da Diretiva 2000/43 quando são violados direitos ou interesses consagrados na lei ou se se pode também considerar que existe uma discriminação independentemente deste facto. Caso esta diretiva não pressuponha uma violação de direitos ou interesses consagrados na lei, levanta-se a questão seguinte, de saber se uma disposição nacional que prevê uma exigência deste tipo é compatível com a diretiva.

69. O contexto destas questões prende-se com o facto de a definição constante do direito búlgaro, mais precisamente a que consta do § 1, n.º 7, das disposições adicionais da ZZD⁴⁸, apenas considerar que se verifica um «tratamento menos favorável» quando são violados direta ou indiretamente direitos ou interesses consagrados na lei. A CEB invoca esta disposição e argumenta que os consumidores não teriam direito à instalação de um contador de eletricidade gratuito. Na medida em que não se verifica uma violação do direito, não se poderia, por conseguinte, partir também do pressuposto de uma discriminação.

70. As condições para a existência de uma discriminação são reguladas no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43. Nos termos da alínea a), deve-se considerar que existe uma discriminação direta «sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável». A diferença de tratamento em causa resulta, pois, diretamente da raça ou da origem étnica. Por sua vez, nos termos da alínea b), considera-se que existe discriminação indireta sempre que «uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas».

71. De acordo com o teor da Diretiva 2000/43, ambas as formas de discriminação não pressupõem qualquer violação de direitos ou interesses consagrados na lei. Pelo contrário, apenas é relevante que se verifique um tratamento menos favorável ou um desfavorecimento, independentemente da questão de saber a que se deve este tratamento ou desfavorecimento, se neste contexto foram violados direitos ou interesses, e, em caso de resposta afirmativa, quais. Para além disso, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça a existência de uma discriminação nem pressupõe uma vítima de discriminação concreta⁴⁹.

72. Para se admitir a existência de uma discriminação é suficiente, por conseguinte, qualquer tratamento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas que seja menos vantajoso que o tratamento que seja dado a uma outra pessoa ou a outros grupos de pessoas, tanto no passado como no futuro. A imposição de condições suplementares, não previstas na Diretiva 2000/43, não seria conciliável com o elevado nível de proteção visado pelo legislador da União.

73. Deve, ainda, ter-se em conta que a Diretiva 2000/43, caso impusesse uma violação do direito como pressuposto, o teria estabelecido expressamente, tal como sucedeu, por exemplo, a respeito da questão da defesa dos direitos no seu artigo 7.º, n.º 1. *A contrario sensu*, pode concluir-se que para a existência de uma discriminação não é necessário que sejam violados direitos ou interesses, qualquer que seja o seu tipo.

48 — Dopalnitelni razporedbi.

49 — Acórdão de 10 de julho de 2008, Feryn (C-54/07, Colet., p. I-5187, n.º 25).

74. Na medida em que a Diretiva 2000/43 não exige, por conseguinte, uma violação de direitos ou interesses consagrados na lei, não é relevante saber se os consumidores têm um direito ao acesso a contadores de eletricidade gratuitos — quer seja decorrente do direito nacional quer do direito da União.

75. Neste contexto coloca-se, no entanto, a questão seguinte, de saber se as disposições nacionais que pressupõem este tipo de violação de direitos ou interesses consagrados na lei para admitir a existência de uma discriminação são conformes com o direito da União.

76. Esta questão deve ser respondida pela negativa, na medida em que a Diretiva 2000/43 pretende definir requisitos mínimos para a aplicação do princípio da igualdade de tratamento e para evitar discriminações. A diretiva permite explicitamente aos Estados-Membros a adoção ou manutenção de disposições mais favoráveis para os interessados do que as exigências do direito da União⁵⁰. Incompatíveis com a diretiva são, porém, as disposições nacionais menos favoráveis para os interessados e que, por conseguinte, não cumprem as exigências mínimas estabelecidas pelo direito da União. No entanto, seria precisamente este o efeito decorrente da exigência da violação de direitos ou interesses consagrados na lei como requisito nacional suplementar para se admitir a existência de uma discriminação.

77. No que respeita à última parte da quarta questão prejudicial, através da qual a KZD pretende saber de que forma deve agir o tribunal nacional em caso de uma incompatibilidade das disposições búlgaras com a Diretiva 2000/43, basta uma remissão para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça: se possível, as disposições nacionais devem ser interpretadas e aplicadas em conformidade com as diretivas. Os órgãos jurisdicionais nacionais devem, por conseguinte, interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva, para atingir o resultado por ela prosseguido⁵¹. Devem fazer tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os seus métodos de interpretação, a fim de garantir a plena efetividade da diretiva em causa e alcançar uma solução conforme com a finalidade por ela prosseguida⁵².

78. Com base nas informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, não há quaisquer indícios que apontem para o facto de se excluir no processo principal a possibilidade de interpretar e aplicar as disposições pertinentes do direito búlgaro, designadamente as da ZZD, em conformidade com a Diretiva 2000/43.

79. Caso a KZD conclua, contudo, que não é possível proceder a uma interpretação e aplicação do direito búlgaro conforme com a diretiva, poder-se-ia considerar o seguinte: V.H. Belov não pode retirar diretamente da Diretiva 2000/43 direitos em relação às empresas CEB e CRB, na medida em que uma diretiva não pode, por si mesma, criar obrigações para um particular, nem pode, por conseguinte, ser invocada, enquanto tal, contra ele⁵³.

50 — V. artigo 6.º, n.º 1, bem como vigésimo quinto considerando da Diretiva 2000/43.

51 — Jurisprudência constante; v., entre outros, acórdãos de 13 de novembro de 1990, *Marleasing* (C-106/89, Colet., p. I-4135, n.º 8); de 5 de outubro de 2004, *Pfeiffer e o.* (C-397/01 a C-403/01, Colet., p. I-8835, n.º 113); de 15 de abril de 2008, *Impact* (C-268/06, Colet., p. I-2483, n.º 98); de 19 de janeiro de 2010, *Kücükdeveci* (C-555/07, Colet., p. I-365, n.º 48); e de 24 de janeiro de 2012, *Dominguez* (C-282/10, n.º 24).

52 — V., a este respeito, acórdãos *Pfeiffer e o.* (n.ºs 115 a 119); *Impact* (n.º 101); e *Dominguez* (n.º 27), já referidos na nota 51; no mesmo sentido, acórdão de 10 de abril de 1984, *von Colson e Kamann* (14/83, Recueil, p. 1891, n.º 28: «dentro da margem de apreciação que lhe é concedida pelo direito nacional»).

53 — Acórdão de 14 de julho de 1994, *Faccini Dori* (C-91/92, Colet., p. I-3325, n.º 20); v., além disso, acórdãos *Pfeiffer* (n.º 108); *Kücükdeveci* (n.º 46); e *Dominguez* (n.º 37) (já referidos na nota 51).

80. A proibição de discriminação em razão da raça e da origem étnica constitui, no entanto, um princípio geral do direito da União, consagrado no direito primário e que apenas é concretizado na Diretiva 2000/43⁵⁴ — tal como, designadamente, a proibição de discriminação em razão da idade ou da orientação sexual na Diretiva 2000/78⁵⁵ e ao contrário do que sucede, por exemplo, com o direito a férias anuais remuneradas⁵⁶.

81. No caso de relações jurídicas como as do presente processo, entre consumidores, por um lado, e prestadores de serviços essenciais, por outro, o princípio da igualdade de tratamento reveste particular importância. À semelhança de uma relação laboral, este tipo de relações jurídicas caracteriza-se por um desequilíbrio estrutural entre as partes.

82. Pelo menos numa situação deste tipo, parece estar justificado que também não sejam aplicadas nas relações entre particulares as disposições nacionais que contrariam a proibição de discriminação consagrada como direito fundamental. É tanto mais assim quanto num caso como o presente o particular não é diretamente o destinatário dos direitos fundamentais, sendo o direito fundamental apenas aplicado como critério de controlo da legalidade do direito interno.

83. Em suma, a existência de uma discriminação direta ou indireta na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43 não pressupõe uma violação de direitos ou interesses consagrados na lei. Pelo contrário, para que se verifique uma discriminação é suficiente qualquer comportamento que represente um tratamento menos favorável de uma pessoa em relação a uma outra em razão da sua raça ou da sua origem étnica, ou através do qual pessoas de uma dada origem racial ou étnica podem ser colocadas numa situação de desvantagem. As disposições nacionais que fazem depender a existência de uma discriminação da violação de direitos ou interesses consagrados na lei são incompatíveis com a Diretiva 2000/43. Neste sentido, o juiz nacional deve proceder a uma interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União e, caso tal não seja possível, abster-se de aplicar as disposições nacionais que se oponham à proibição de discriminação consagrada como direito fundamental.

84. Nestas condições, não é necessário apreciar o conteúdo da terceira questão prejudicial.

3. Exigências impostas à prova e à eventual justificação de uma discriminação (quinta e sexta questões prejudiciais)

85. A quinta e a sexta questões prejudiciais dizem respeito, por um lado, ao ónus da prova da existência de uma discriminação, regulado no artigo 8.º da Diretiva 2000/43. Por outro lado, a KZD pretende saber essencialmente se a referida colocação de contadores de eletricidade nos dois distritos Roma, nas circunstâncias concretas do caso em apreço no processo principal, constitui uma discriminação na aceção da diretiva e, em caso de resposta afirmativa, de que tipo de discriminação se trata, bem como se uma eventual discriminação é justificada.

54 — Neste sentido, acórdão Runevič-Vardyn e Wardyn (já referido na nota 44, n.º 43).

55 — A jurisprudência proferida em relação à Diretiva 2000/78 é, por conseguinte, transponível, sem mais, para a Diretiva 2000/43; v. acórdãos de 22 de novembro de 2005, Mangold (C-144/04, Colet., p. I-9981, n.ºs 74 e 75), Küçükdeveci (já referido na nota 51, n.ºs 51 e 53); e de 10 de maio de 2011, Römer (C-147/08, Colet., p. I-3591, em particular, n.º 59).

56 — No acórdão Dominguez (já referido na nota 51), proferido em relação à questão das férias anuais pagas, não estava em causa uma expressão do princípio geral da igualdade de tratamento na aceção do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais, mas sim um direito consagrado no artigo 31.º, n.º 2, no título «Solidariedade» da Carta dos Direitos Fundamentais.

a) Inversão do ónus da prova (artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43)

86. O artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 dispõe que «quando uma pessoa que se considere lesada pela não aplicação, no que lhe diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento apresentar, [...] elementos de facto constitutivos da presunção de discriminação direta ou indireta, incumbe à parte demandada provar que não houve violação do princípio da igualdade de tratamento».

87. Neste contexto, a KZD pretende saber em que medida os elementos de facto apresentados devem permitir «concluir» no sentido da existência de uma discriminação ou se a mera presunção da existência de uma discriminação é suficiente. Segundo alega a KZD, existem diferenças entre as várias versões linguísticas da Diretiva 2000/43. A versão búlgara exige a apresentação de factos «com base nos quais se pode concluir» que se trata de uma discriminação, enquanto as versões alemã ou inglesa apenas exigem a «suposição» ou a «presunção» de uma discriminação. No entanto, só se pode chegar à «conclusão» de que existe uma discriminação caso se disponha de um elevado grau de certeza — em comparação com o que sucede com a «suposição» ou a «presunção». Na prática nacional, a correspondente disposição da ZZD tem sido utilizada até ao momento como medida de prova de tal modo que é exigido um grau de certeza particularmente elevado. Exige-se um grau de certeza que vai para além da mera presunção e da dúvida, aproximando-se muito de uma prova integral da discriminação. Com a sua questão, a KZD visa, portanto, determinar o grau de certeza com que o recorrente deve demonstrar a existência de uma discriminação.

88. As versões linguísticas do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 que comparei⁵⁷ exigem todas apenas uma «presunção» da existência de uma discriminação⁵⁸ e não que se possa «concluir» com certeza que esta se verifique. Também o vigésimo primeiro considerando da diretiva dispõe que se verifica uma inversão do ónus da prova desde logo «em caso de presumível discriminação»⁵⁹. Para além disso, nas suas observações a Comissão Europeia refere que da própria versão búlgara da Diretiva 2000/43 não resulta qualquer exigência de um grau de segurança mais elevado, na medida em que também esta versão linguística apenas exige factos que «possam permitir concluir» que existe uma discriminação.

89. Isto corresponde também à situação jurídica aplicável a situações de discriminação em razão do sexo. A respeito do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 97/80/CE⁶⁰, que é praticamente idêntico ao artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 — bem como ao artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 —⁶¹, o Tribunal de Justiça concluiu que uma inversão do ónus da prova se verifica logo quando é afirmado de modo convincente que existe uma discriminação⁶².

57 — V., a este respeito, a versão alemã («Tatsachen glaubhaft machen, die [...] vermuten lassen»), grega («προσάγει... πραγματικά περιστατικά, από τα οποία τεκμαίρεται»), inglesa («establish [...] facts from which it may be presumed»), espanhola («alegue [...] hechos que permitan presumir»), francesa («établit [...] des faits qui permettent de présumer»), italiana («espongono [...] fatti dai quali si può presumere»), neerlandesa («feiten aanvoeren die [...] kunnen doen vermoeden»), polaca («przedstawia... fakty, z których można domniemywać»), portuguesa («apresentar [...] elementos de facto constitutivos da presunção») e sueca («lågger fram fakta som ger anledning att anta») do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43.

58 — No mesmo sentido, acórdão Feryn (já referido na nota 49, n.º 30).

59 — Várias outras versões linguísticas do vigésimo primeiro considerando da Diretiva 2000/43 estão redigidas no mesmo sentido: «a prima facie case of discrimination» (inglês), «Όταν πιθανολογείται διακριτική μεταχείριση» (grego), «una presunta discriminación» (espanhol), «Anschein einer Diskriminierung» (alemão), «une présomption de discrimination» (francês), «una presunzione di discriminazione» (italiano), «domniemani[e] dyskryminacji» (polaco), «presumível discriminação» (português) e «ett prima facie-fall av diskriminering» (sueco).

60 — Diretiva 97/80/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa ao ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo (JO L 14, p. 6).

61 — Acórdão de 19 de abril de 2012, Meister (C-415/10, n.º 35); v., igualmente, as conclusões do advogado-geral P. Maduro de 12 de março de 2008 no processo Feryn (já referido na nota 49, n.º 22).

62 — Acórdão de 10 de março de 2005, Nikoloudi (C-196/02, Colet., p. I-1789, n.º 74, em conjugação com o n.º 68); no mesmo sentido, acórdão de 21 de julho de 2011, Kelly (C-104/10, Colet., p. I-6813, n.º 30). V., ainda, acórdão anterior — relativo ao regime jurídico prévio à Diretiva 97/80 — de 30 de março de 2000, JámO (C-236/98, Colet., p. I-2189, n.º 53): «[...] numa situação de discriminação aparente [...]».

90. A referida jurisprudência pode ser aplicada, sem quaisquer problemas, ao regime aqui em causa⁶³. Qualquer outra interpretação, mais restritiva, do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43, comprometeria o seu efeito útil e faria com que a disposição relativa à inversão do ónus da prova perdesse praticamente o seu sentido. Sem uma inversão do ónus da prova deste tipo, aplicar-se-iam as regras normais em matéria de ónus da prova, com a consequência de que quem considera ter sido vítima de discriminação teria de apresentar e provar todos os elementos de facto necessários para apoiar a sua alegação e para declarar a existência de uma discriminação com suficiente certeza.

91. No entanto, foi precisamente para evitar este tipo de dificuldades e para melhorar a situação das potenciais vítimas de discriminação que a inversão do ónus da prova foi introduzida. Ela permite fortalecer a posição das alegadas vítimas. Uma prática nacional como aquela que foi descrita pela KZD seria diametralmente oposta a este objetivo, na medida em que a necessidade de alegar e provar factos que permitam concluir com certeza que existe uma discriminação coincide, em última instância, com a repartição do ónus da prova comum. Neste caso, o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 não conduziria a qualquer melhoria da situação processual das alegadas vítimas de discriminação.

92. O entendimento que considero dever ser adotado em relação ao artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 também não representa qualquer violação do princípio do processo equitativo em desfavor da CEB e da CRB. Pelo contrário, com o regime de inversão do ónus da prova em todas as diretivas antidiscriminação, o legislador escolheu uma solução que mantém um equilíbrio justo entre os interesses da vítima da discriminação e aqueles do seu respetivo adversário processual⁶⁴. Em particular, este regime não elimina completamente o ónus da prova da alegada vítima de discriminação, apenas o altera.

93. No presente caso, a inversão do ónus da prova pode efetivamente obrigar a CEB e a CRB a justificar no processo principal a decisão em matéria de política comercial, que possivelmente já vigora há muito tempo, de instalar os contadores de eletricidade nos distritos Roma de uma forma diversa do que era habitual na Bulgária. Um ónus de alegação deste tipo é, no entanto, adequado, na medida em que as informações a este respeito provêm da esfera e da área de responsabilidade destas empresa ou dos seus antecessores jurídicos. De resto, no processo principal a empresa distribuidora de eletricidade afirmou que as causas para a forma particular de instalação dos contadores de eletricidade nas duas partes da cidade em causa são «geralmente conhecidas»⁶⁵, pelo que não lhe será difícil apresentar observações para justificar estas medidas.

94. É, por conseguinte, suficiente para uma inversão do ónus da prova nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 que as pessoas que se considerem lesadas pela não aplicação, no que lhes diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento apresentem elementos de facto constitutivos que fundamentem um indício de uma discriminação.

b) Tipo de discriminação (artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43)

95. A questão de saber se circunstâncias como as que são referidas na segunda parte da quinta questão prejudicial são adequadas a fundamentar este tipo de indícios de uma discriminação deve ser apreciada pela própria KZD, pois é apenas a ela que compete a verificação e apreciação dos factos, bem como a aplicação do direito ao caso concreto⁶⁶. Todavia, o Tribunal de Justiça pode fornecer à KZD todos os

63 — Neste sentido, acórdão Meister (já referido na nota 61, n.º 34 a 40).

64 — V., neste sentido, as conclusões do advogado-geral P. Mengozzi de 12 de janeiro de 2012 no processo Meister (já referido na nota 61, n.º 22).

65 — V. a questão prejudicial 5.3, alínea c).

66 — V. o décimo quinto considerando da Diretiva 2000/43: «A apreciação dos factos dos quais se pode deduzir que houve discriminação direta ou indireta é da competência dos órgãos judiciais, ou outros órgãos competentes, a nível nacional, de acordo com as normas ou a prática do direito nacional.» Isto corresponde à jurisprudência constante relativa ao processo de decisão prejudicial, v., entre outros, acórdãos de 1 de julho de 2008, MOTOE (C-49/07, Colet., p. I-4863, n.º 30); de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, Colet., p. I-8015, n.º 49); e Kelly (já referido na nota 62, n.º 31).

elementos úteis que lhe facilitem a resolução do litígio no processo principal⁶⁷. Tendo em consideração as dúvidas expressas pela KZD a este respeito na decisão de reenvio, e ainda a jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Administrativo búlgaro em casos equiparáveis, referida pela KZD, o Tribunal de Justiça não deveria prescindir de fornecer este tipo de elementos, sendo importante ter em conta sobretudo as seguintes considerações.

96. Nas duas partes da cidade de Montana conhecidas como distritos Roma, os contadores de eletricidade — com exceção de alguns casos isolados — foram colocados em postes a uma altura inacessível de 7 metros, enquanto nos outros locais da cidade os contadores foram instalados a uma altura que permite a sua verificação visual pelo consumidor.

97. Tanto da decisão de reenvio como das observações dos intervenientes não resultam quaisquer indícios concretos que apontem para o facto de se ter optado por esta variante particular de instalação de contadores de eletricidade nos dois distritos Roma *em razão* da origem étnica dos habitantes destas partes da cidade ou que tal esteja relacionado com uma circunstância indissociável da origem étnica. Pelo contrário, tanto quanto se sabe, esta medida apenas afeta os consumidores destes distritos em virtude da sua qualidade de moradores dos distritos em causa. Por conseguinte, nos termos das informações fornecidas no presente caso, não existem quaisquer indícios da existência de uma discriminação direta em razão da origem étnica [artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43].

98. Na falta de indícios concretos, a prática que consiste em colocar contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros não pode, por conseguinte, ser considerada um comportamento «relacionado com a origem étnica» dos habitantes dos dois distritos Roma com o objetivo ou o efeito de violar a sua dignidade e de criar um ambiente humilhante. Neste sentido, com base nas informações disponíveis, não se pode também pressupor a existência de um «assédio» na aceção do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2000/43.

99. Está, no entanto, assente que as duas partes da cidade em causa são habitadas predominantemente por pessoas que pertencem à população Roma⁶⁸. Neste sentido, a prática que consiste em colocar contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros é, por princípio, suscetível de afetar especificamente os membros deste grupo étnico e de os colocar numa situação de desvantagem, na medida em que torna praticamente impossíveis ou, pelo menos, excessivamente difíceis as verificações visuais nos contadores de eletricidade pertinentes para as pessoas em questão. Nestas circunstâncias, pode-se admitir que num caso como o presente se verifica o primeiro indício de uma discriminação indireta em razão da origem étnica [artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43].

c) Justificação [artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43]

100. Ao contrário da discriminação direta em razão da origem racial ou étnica, que, por princípio, não pode ser justificada devido à falta de um regime correspondente na Diretiva 2000/43⁶⁹, o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da referida diretiva prevê em relação à discriminação indireta que as disposições, os critérios ou as práticas em causa são admissíveis quando são objetivamente justificados por um objetivo legítimo e os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários, ou seja, proporcionais⁷⁰. Esta formulação corresponde às exigências impostas à justificação de uma desigualdade de tratamento direta, reconhecidas em geral pelo direito da União.

67 — Jurisprudência constante; v. acórdão Feryn (já referido na nota 49, n.º 19), e MOTOE (já referido na nota 66, n.º 30); bem como acórdãos de 2 de dezembro de 2009, Aventis Pasteur (C-358/08, Colet., p. I-11305, n.º 50), e de 6 de setembro de 2011, Patriciello (C-163/10, Colet., p. I-7565, n.º 21).

68 — Atendendo a esta situação, não é necessário no presente processo apreciar de forma mais pormenorizada as circunstâncias referidas na questão prejudicial 5.3, alíneas a) e b).

69 — Um tratamento desigual de pessoas *em razão* da sua raça ou origem étnica apenas é possível desde que essas pessoas não se encontrem numa situação equiparável (artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43).

70 — V., a este respeito — em relação à justificação de uma discriminação em razão da idade na aceção da Diretiva 2000/78 —, as minhas conclusões de 6 de maio de 2010 no processo Andersen (C-499/08, Colet., p. I-9343, n.ºs 46 e 47).

i) Objetivo legítimo

101. Do pedido de decisão prejudicial e das observações escritas e orais da CEB e da CRB resulta que a medida de colocação de contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros foi adotada na sequência de um número elevado de faturas de eletricidade não pagas e como reação a várias interferências ilegais na infraestrutura do abastecimento de eletricidade, bem como a manipulações e obtenção ilegal de eletricidade nas partes da cidade em causa. A medida visa impedir fraudes e abusos futuros, bem como contribuir para uma garantia da qualidade de um abastecimento de eletricidade financeiramente sustentável no interesse de todos os consumidores.

102. A prevenção e o combate à fraude e aos abusos, bem como a garantia da segurança e da qualidade do abastecimento energético nos Estados-Membros são objetivos legítimos, reconhecidos pelo direito da União⁷¹.

ii) Apreciação da proporcionalidade

103. Fica ainda por analisar se a colocação dos contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros nas duas partes da cidade em causa foi proporcionada para atingir os referidos objetivos, o que pressuporia, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, que essa medida é «adequada e necessária» para alcançar os objetos legítimos pretendidos.

104. O facto de a CEB e a CRB afirmarem que as razões para a medida controvertida são «geralmente conhecidas»⁷² não desvincula estas duas empresas de provar que o princípio da igualdade de tratamento não foi violado (artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43), na medida em que o grau de conhecimento dos motivos que estiveram na base de determinado comportamento por parte das empresas nada diz sobre a sua justificação, em particular sobre a sua proporcionalidade.

¾ «Caráter adequado» (aptidão) da medida

105. Uma medida é «adequada» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43 quando é apropriada para atingir o objetivo legítimo pretendido⁷³, o que, no presente caso, significa que a medida consegue efetivamente impedir a fraude e os abusos e contribuir ainda para garantir a qualidade do abastecimento energético.

106. É indubitável que as manipulações e as obtenções ilegais de eletricidade são dificultadas caso os contadores e os quadros de distribuição de eletricidade sejam colocados a uma altura de 7 metros, em regra não acessível aos consumidores. Para além disso, o facto de se impedir as interferências ilegais de particulares na rede de eletricidade tem efeitos tendencialmente positivos para o conjunto de consumidores de eletricidade, na medida em que se evitam assim prejuízos na infraestrutura, podendo-se igualmente prevenir um receado aumento geral dos preços da eletricidade como compensação por este tipo de prejuízos.

71 — Quanto ao combate à fraude e aos abusos por entidades nacionais, v. acórdãos de 21 de fevereiro de 2006, Halifax e o. (C-255/02, Colet., p. I-1609, n.ºs 68 e 69); de 12 de setembro de 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Colet., p. I-7995, n.º 35); e de 5 de julho de 2007, Kofoed (C-321/05, Colet., p. I-5795, n.º 38); quanto à garantia da segurança e da qualidade do abastecimento energético nos Estados-Membros, v. acórdãos de 10 de julho de 1984, Campus Oil (72/83, Recueil, p. 2727, n.ºs 34 e 35); de 4 de junho de 2002, Comissão/Bélgica (C-503/99, Colet., p. I-4809, em particular o n.º 55); e de 11 de novembro de 2010, Comissão/Portugal (C-543/08, Colet., p. I-11241, n.º 84).

72 — V. questão prejudicial 5.3, alínea c).

73 — V., a este respeito — em relação à justificação de uma discriminação em razão da idade na aceção da Diretiva 2000/78 —, as minhas conclusões no processo Andersen (já referidas na nota 70, n.º 53). A parte final do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78 corresponde ao teor do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, pelo que as minhas considerações no processo Andersen são transponíveis para o presente caso.

107. No pedido de decisão prejudicial é igualmente referido que num distrito Roma de uma outra cidade búlgara não foi possível impedir efetivamente as interferências ilegais no abastecimento de eletricidade, apesar da aplicação de medidas equiparáveis àquelas em causa no presente processo⁷⁴. A este respeito, nas suas observações perante o Tribunal de Justiça, a CEB e CRB alegam, no entanto, que as medidas adotadas restringiram, pelo menos, as interferências ilegais a um mínimo, pelo que, em termos gerais, avaliam positivamente as referidas medidas.

108. A este respeito, importa referir que o carácter adequado de uma medida deve ser sempre avaliado tendo em consideração o objetivo por ela prosseguido. Caso se pretenda reagir com uma medida, como a que está em causa no presente processo, a um número elevado de interferências no abastecimento de eletricidade numa determinada área, dificilmente se poderá fazer depender o carácter adequado desta medida do facto de não se verificarem a partir de então quaisquer casos de fraudes e abusos e quaisquer prejuízos à qualidade do abastecimento de eletricidade. Pelo contrário, dever-se-á considerar uma medida deste tipo desde logo adequada para atingir os seus objetivos legítimos caso esta contribua para uma redução evidente do número de interferências ilegais no abastecimento de eletricidade. Compete à KZD verificar se esta situação se verifica no presente caso.

$\frac{3}{4}$ Necessidade

109. Pressupondo que a medida controvertida é adequada para impedir casos de fraude e abuso, bem como para garantir a qualidade do abastecimento de eletricidade, levanta-se ainda a questão de saber se esta também é necessária para este efeito. Uma medida é necessária se o objetivo legítimo prosseguido não puder ser atingido através de uma medida menos gravosa e igualmente adequada. Importa, por conseguinte, analisar se não existiriam medidas menos restritivas para impedir a manipulação dos contadores de eletricidade e a obtenção ilegal de eletricidade nas partes da cidade em causa.

110. Em primeiro lugar, a KZD pondera neste contexto a possibilidade de colocar contadores de eletricidade a uma altura normal e de os proteger contra interferências ilegais através de dispositivos técnicos especiais⁷⁵.

111. É indubitável que esta opção representaria uma medida menos restritiva para os consumidores de eletricidade nas partes da cidade em causa. Em particular, deste modo seria possível garantir que na área em causa todos os consumidores poderiam continuar a proceder regularmente a uma verificação visual dos seus contadores, tal como também parece ser a norma noutros locais da Bulgária.

112. Importa, no entanto, considerar que a proteção de contadores de eletricidade através de dispositivos técnicos especiais implicaria muito provavelmente um acréscimo significativo de custos para as empresas em causa, que possivelmente teriam de ser imputados ao conjunto dos consumidores de eletricidade, tendo tanto a CEB como a CRB chamado repetidamente a atenção para esta situação no processo junto do Tribunal de Justiça. Sem prejuízo de uma análise mais pormenorizada desta problemática por parte da KZD, a simples proteção dos contadores de eletricidade através de dispositivos técnicos especiais não parece representar uma medida igualmente adequada para atingir os objetivos legítimos prosseguidos. Por conseguinte, não pode ser apresentada como argumento contrário à necessidade da medida controvertida atualmente aplicada — ou seja, a colocação dos contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros.

74 — V., a este respeito, a questão prejudicial 6.3, alínea g).

75 — V., a este respeito, a questão prejudicial 6.3, alínea f).

113. Em segundo lugar, a KZD afirma que a CEB e a CRB têm a possibilidade de sancionar posteriormente a prática de eventuais danos ou abusos nos contadores de eletricidade e na infraestrutura. Para este efeito, poderiam recorrer tanto aos meios de tutela jurisdicional cíveis como às autoridades penais.

114. A este respeito, a CEB e a CRB referiram com razão que uma atuação posterior contra o autor dos prejuízos está muitas vezes associada a incertezas e custos consideráveis, o que, por um lado, se deve às dificuldades probatórias e, por outro, à previsível perda de tempo, bem como à falta de eficácia das autoridades e dos processos nacionais. Para além disso, a CEB e a CRB invocam ainda os riscos para a vida de pessoas associados à manipulação de contadores de eletricidade, que também não poderiam ser circunscritos eficazmente através de uma intervenção posterior. Sem prejuízo de uma análise mais pormenorizada desta problemática por parte da KZD, não é, por conseguinte, possível pressupor que o simples recurso posterior a medidas cíveis e penais represente um meio igualmente adequado para atingir os objetivos legítimos prosseguidos⁷⁶.

115. Em terceiro lugar, poder-se-ia considerar ainda a possibilidade de apenas colocar a uma altura elevada os contadores de eletricidade que tenham sido efetivamente manipulados. Este tipo de procedimento estaria, porém, associado a fatores de incerteza equiparáveis ao recurso aos meios de tutela jurisdicional cíveis ou penais em caso de interferências ilegais no abastecimento de eletricidade. Sem prejuízo de uma análise mais pormenorizada desta problemática por parte da KZD, esta possibilidade também não pode, por conseguinte, ser considerada uma medida igualmente adequada para atingir os objetivos legítimos prosseguidos.

116. Na situação atual, afigura-se pelo menos duvidosa a questão de saber se a CEB e a CRB poderiam, a um custo economicamente razoável, recorrer a outras medidas igualmente adequadas com efeitos menos prejudiciais sobre a população das partes da cidade afetadas.

¾ Não afetação excessiva dos habitantes das partes da cidade em causa

117. Caso as medidas adotadas se revelem adequadas e necessárias para atingir os objetivos legítimos prosseguidos, importa ainda analisar se não afetam de forma excessiva os habitantes das partes da cidade em causa⁷⁷. Com efeito, do princípio da proporcionalidade resulta que as medidas que afetem um direito garantido pelo direito da União — neste caso, a proibição de discriminação em razão da origem étnica — não podem causar ao particular inconvenientes desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos⁷⁸. Por outras palavras, é necessário conciliar, na medida do possível, o objetivo legítimo prosseguido com as exigências do princípio da igualdade de tratamento e achar o justo equilíbrio entre os diferentes interesses em presença⁷⁹.

118. Antes de mais, importa ter em consideração neste contexto que a colocação de contadores de eletricidade a uma altura de 7 metros representa uma medida comparativamente drástica, que afeta, de forma global («coletivamente»⁸⁰) todos os habitantes das duas partes da cidade em causa no presente processo, mesmo que não sejam culpados de qualquer interferência ilegal no abastecimento de eletricidade e não tenham acumulado quaisquer atrasos no pagamento de faturas. Deste modo,

76 — No mesmo sentido, v. acórdãos de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália (C-110/05, Colet., p. I-519, n.º 67); de 16 de dezembro de 2010, Josemans (C-137/09, Colet., p. I-13019, n.º 82); e de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, Colet., p. I-1915, n.º 124), em que é realçado nos contextos mais diversos o facto de não se poder negar às autoridades nacionais competentes a possibilidade de adotar medidas que sejam facilmente geridas e controladas.

77 — No mesmo sentido — a respeito da Diretiva 2000/78 —, v. acórdão de 12 de outubro de 2010, Andersen (C-499/08, Colet., p. I-9343, n.ºs 41 a 48, em particular o n.º 47), bem como as minhas conclusões no referido processo (já referidas na nota 70, n.º 67).

78 — Acórdãos de 11 de julho de 1989, Schröder (265/87, Colet., p. 2237, n.º 21); de 10 de março de 2005, Tempelman e van Schaijk (C-96/03 e C-97/03, Colet., p. I-1895, n.º 47); e de 9 de março de 2010, ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, Colet., p. I-2007, n.º 86).

79 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo Andersen (já referidas na nota 70, n.º 68).

80 — V. a questão prejudicial 6.3, alínea a).

pode ser criada a impressão de que todos ou pelo menos um grande número de habitantes das partes da cidade em causa estariam, no que respeita ao seu abastecimento de eletricidade, envolvidos em fraudes, manipulações ou outro tipo de irregularidades, o que, em última instância, promove uma estigmatização da população residente nas áreas em causa⁸¹.

119. Para além disso — e independentemente de uma eventual estigmatização da população local —, importa recordar que nas Diretivas 2006/32 e 2009/72 o legislador da União sublinha expressamente o interesse dos consumidores em estarem regularmente informados sobre o seu consumo individual de eletricidade. Os consumidores deverão, em particular, ser ativamente incentivados a controlar com regularidade as leituras a que procedem do seu contador⁸². O facto de as residências disporem de contadores de eletricidade, os quais, no entanto, são instalados a uma altura de 7 metros, inacessível a verificações visuais, contraria este objetivo do direito da União.

120. Importa reconhecer que a CEB e a CRB conferem aos consumidores nas áreas afetadas, após pedido individual, a possibilidade de uma verificação visual com recurso a uma grua elevatória. No entanto, parece mais do que duvidoso que através deste processo comparativamente dispendioso e complicado se consiga alcançar o referido objetivo do direito da União, de incentivar os consumidores a controlar *com regularidade*⁸³ as leituras do seu contador⁸⁴. Isto porque, realisticamente, o recurso a um veículo especial com grua elevatória, que terá de ser especificamente pedido antes de cada utilização, não deverá ser considerado mais do que uma ou duas vezes por ano.

121. A KZD terá, no entanto, de analisar se a oferta da CEB e da CRB, que consiste em colocar à disposição dos consumidores, a seu pedido, um contador de controlo de eletricidade pago nas suas residências⁸⁵, pode representar uma compensação adequada pela falta de acesso aos seus contadores de eletricidade colocados a uma altura de 7 metros. Neste contexto, importa sobretudo considerar que o facto de se ter de pagar uma tarifa pelo contador de controlo de eletricidade poderá desencorajar vários consumidores de optar por uma instalação do mesmo.

122. Como é evidente, o direito da União não obriga os Estados-Membros a colocar à disposição de cada consumidor um contador de eletricidade gratuito (v., em particular, o artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/32). Sobretudo numa zona em que se verificaram frequentemente casos de fraude e manipulações relacionados com o abastecimento de eletricidade existe, no entanto, um interesse particular dos consumidores em controlar e seguir com regularidade o seu consumo individual de eletricidade.

123. Em última análise, compete à KZD ponderar cuidadosamente, tendo em conta todas as circunstâncias do caso em apreço, se, por um lado, se corre o risco de estigmatizar um grupo étnico nas duas partes da cidade em causa e, por outro, se os interesses dos consumidores de eletricidade afetados foram devidamente tidos em consideração.

iii) Conclusão provisória

124. Em suma, pode concluir-se que uma medida como a que está em questão no caso em apreço pode ser justificada desde que vise evitar casos de fraude e abuso, bem como contribuir para a garantia da qualidade do abastecimento de eletricidade no interesse de todos os consumidores, pressupondo que

81 — Também a KZD se pronuncia neste sentido na sua questão prejudicial 6.4, alínea e).

82 — Vigésimo nono considerando da Diretiva 2006/32, última frase.

83 — Artigo 3.º, n.º 7, em conjugação com o anexo I, n.º 1, alínea i), da Diretiva 2009/72, bem como o vigésimo nono considerando da Diretiva 2006/32, última frase.

84 — Estas dúvidas são também expressas na questão prejudicial 6.3, alínea c), da KZD.

85 — Questão prejudicial 6.3, alínea d).

- não é possível, a um custo economicamente razoável, recorrer a outras medidas igualmente adequadas para atingir os referidos objetivos com efeitos menos prejudiciais sobre a população das partes da cidade afetadas, e
- as medidas adotadas não prejudicam de forma excessiva os habitantes das partes da cidade em causa, devendo também ser devidamente tidos em consideração o risco de estigmatização de um grupo étnico, bem como o interesse dos consumidores em controlar o seu consumo individual de eletricidade através de uma verificação visual regular.

VI — Conclusão

125. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pela Komisia za zashtita ot diskriminatsia (KZD):

1. Uma situação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43/CE.
2. Para que exista uma discriminação direta ou indireta na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43 não é necessário que se verifique uma violação de direitos ou interesses consagrados na lei. Pelo contrário, é suficiente qualquer comportamento que represente um tratamento menos favorável de uma pessoa em relação a uma outra em razão da sua raça ou da sua origem étnica, ou através do qual pessoas de uma dada origem racial ou étnica são colocadas numa situação de desvantagem.
3. As disposições nacionais que fazem depender a existência de uma discriminação da violação de direitos ou interesses consagrados na lei são incompatíveis com a Diretiva 2000/43. Neste sentido, o juiz nacional deve proceder a uma interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União e, caso tal não seja possível, abster-se de aplicar as disposições nacionais que contrariem a proibição de discriminação consagrada como direito fundamental.
4. É suficiente para uma inversão do ónus da prova nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43 que as pessoas que se considerem lesadas pela não aplicação, no que lhes diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento apresentem elementos de facto que fundamentem um indício de uma discriminação.
5. Caso habitualmente sejam colocados à disposição dos consumidores contadores de eletricidade gratuitos, instalados no interior ou no exterior dos edifícios de uma forma acessível a verificações visuais, enquanto em áreas em que residem predominantemente membros da população Roma tais contadores são colocados em postes a uma altura não acessível de 7 metros, pode-se admitir que se verifica o primeiro indício de uma discriminação indireta em razão da origem étnica [artigo 2.º, n.º 2, alínea b), em conjugação com o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43].
6. Uma medida deste tipo pode ser justificada desde que vise evitar casos de fraude e abuso, bem como contribuir para a garantia da qualidade do abastecimento de eletricidade no interesse de todos os consumidores, pressupondo que
 - não é possível, a um custo economicamente razoável recorrer a outras medidas igualmente adequadas para atingir os referidos objetivos com efeitos menos prejudiciais sobre a população das partes da cidade afetadas, e

- a medida adotada não prejudica de forma excessiva os habitantes das partes da cidade em causa, devendo também ser devidamente tidos em consideração o risco de estigmatização de um grupo étnico, bem como o interesse dos consumidores em controlar o seu consumo individual de eletricidade através de uma verificação visual regular.