



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 12 de março de 2015¹

Processo C-83/14

**«CHEZ Razpredelenie Bulgaria» AD
contra
Komisia za zashtita ot diskriminatsia**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária)]

«Diretiva 2000/43/CE — Princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Discriminação indireta — Caráter global e coletivo de uma medida — Efeito estigmatizante — Pessoa que não pertence ao grupo étnico discriminado, mas que é discriminada por associação ('discrimination par association', 'discrimination par ricochet') — Partes da cidade habitadas maioritariamente por membros da etnia 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. Até ao momento, tem sido dada particular atenção aos destinos individuais no âmbito da apreciação de problemas de discriminação. Tal não sucede, no entanto, no presente caso, que diz respeito à proibição da discriminação em razão da origem étnica prevista no direito da União. Apesar de também este caso se basear, em última análise, na reclamação apresentada por um indivíduo, a questão central está relacionada com o caráter global e coletivo de medidas que afetam todo um grupo da população e que são suscetíveis de estigmatizar todos os membros desse grupo, bem como o seu meio social.

2. O caso concreto diz respeito à prática corrente na cidade búlgara de Dupnitsa — mas que não se verifica apenas nesta cidade — de instalar os contadores de eletricidade dos consumidores finais a uma altura de cerca de 6 metros em bairros predominantemente habitados por pessoas da etnia Roma, impossibilitando assim uma verificação visual normal, sendo que noutros locais os mesmos contadores são fixados a uma altura de cerca de 1,70 metros, sendo, por conseguinte, acessíveis aos consumidores. Esta prática é fundamentada com a existência de atos de manipulação não autorizados dos contadores de eletricidade e de obtenção ilegal de eletricidade que, aparentemente, ocorrem com maior frequência nos «distritos Roma».

¹ — Língua original: alemão.

3. Nas minhas conclusões no processo Belov² já tive a oportunidade de analisar pormenorizadamente esta problemática e de a apreciar à luz da proibição da discriminação em razão da origem étnica, consagrada no direito da União. Neste âmbito remeti igualmente para o contexto da exclusão social das pessoas da etnia Roma, bem como para as condições sociais e económicas extremamente precárias em que esta etnia vive em várias regiões da Europa.

4. O presente caso proporciona a ocasião de aperfeiçoar em alguns pontos as considerações anteriores. Tal aplica-se, por um lado, à delimitação entre discriminação direta e indireta em razão da origem étnica. Por outro, importa analisar se, e em que medida, as pessoas que não pertencem ao grupo étnico desfavorecido podem ser «discriminadas por associação» (em francês: «*discrimination par association*») ou também «*discrimination par ricochet*») através da referida prática. A título suplementar importa ainda ter em consideração as possibilidades de justificação de medidas coletivas com um carácter estigmatizante — tal como se verificou igualmente no processo Belov.

5. No presente caso não se levantam os problemas em matéria de competência e de admissibilidade verificados no processo Belov³, na medida em que presentemente o órgão de reenvio búlgaro constitui indubitavelmente um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE.

II – Enquadramento jurídico

A – Direito da União

6. O quadro jurídico da União do presente caso é determinado pelo artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais, bem como pela Diretiva 2000/43/CE⁴. A título suplementar, importa ainda remeter para as Diretivas 2006/32/CE⁵ e 2009/72/CE⁶, que contêm regras sobre o mercado interno da eletricidade e a eficiência na utilização final de energia.

1. A diretiva antidiscriminação 2000/43

7. De acordo com o seu artigo 1.º, a Diretiva 2000/43 tem por objetivo «estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.»

8. O artigo 2.º da Diretiva 2000/43 contém, designadamente, a seguinte definição:

«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.

2 — Conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585).

3 — No âmbito do referido processo prejudicial o Tribunal de Justiça declarou-se incompetente no processo Belov (C-394/11, EU:C:2013:48), após ter concluído que o órgão de reenvio não tinha a natureza de um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE.

4 — 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).

5 — 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). Apesar de esta diretiva ter sido revogada e substituída, com efeitos a partir de 4 de junho de 2014, pela Diretiva 2012/27/UE (JO L 315, p. 1), de um ponto de vista cronológico continua a aplicar-se ao presente caso, na medida em que a decisão controvertida da KZD foi adotada antes de 4 de junho de 2014.

6 — 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.

3. O assédio é considerado discriminação na aceção do n.º 1 sempre que ocorrer um comportamento indesejado relacionado com a origem racial ou étnica, com o objetivo ou o efeito de violar a dignidade da pessoa e de criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador. Neste contexto, o conceito de assédio pode ser definido de acordo com as leis e práticas nacionais dos Estados-Membros.

[...]»

9. 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.

[...]»

10. 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.»

11. Por fim, importa ainda remeter para o décimo sexto considerando da Diretiva 2000/43:

«Importa proteger todas as pessoas singulares contra as discriminações baseadas na origem racial ou étnica. Os Estados-Membros deverão igualmente prever, sempre que adequado e de acordo com as suas tradições e práticas nacionais, a proteção das pessoas coletivas quando estas sofram discriminação com base na origem racial ou étnica dos seus membros.»

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

12. A Diretiva 2006/32 visava 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 tinha o 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.»

13. Para além disso, dispunha-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.

[...]»

14. 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 eletricidade. 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.

15. 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]

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*

16. Em transposição de uma série de atos jurídicos da União Europeia, nomeadamente da Diretiva 2000/43, foi adotada na Bulgária a lei relativa à proteção contra a discriminação⁷ (a seguir «ZZD»), cujo artigo 4.º prevê o seguinte:

«(1) É proibida toda a discriminação direta ou indireta em razão do sexo, da raça, da nacionalidade, da pertença a uma etnia, do genoma humano, da cidadania, da origem, da religião ou da crença, da formação, das convicções, das afinidades políticas, da situação pessoal ou social, de uma deficiência, da idade, da orientação sexual, do estado civil, da situação financeira ou qualquer outra característica definida numa lei ou num tratado internacional de que a República da Bulgária seja parte.

(2) Uma discriminação direta é qualquer tratamento mais desfavorável de uma pessoa, com base nas características a que se refere o n.º 1, face à forma como outra pessoa é, foi ou será tratada em condições comparáveis e semelhantes.

(3) Uma discriminação indireta consiste em colocar uma pessoa, com base nas características a que se refere o n.º 1, numa situação mais desfavorável face a outras pessoas, através de uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada atendendo a um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.»

17. No § 1 das disposições complementares à ZZD dispõe-se ainda o seguinte:

«Para efeitos da presente lei, entende-se por:

[...]

7) ‘tratamento desfavorável’: todo o ato, toda a conduta e toda a omissão que lese, direta ou indiretamente, direitos ou interesses legítimos.

8) ‘com base nas características a que se refere o artigo 4.º, n.º 1’: com base na efetiva existência, atual, passada ou presumida, de uma ou várias dessas características na pessoa discriminada ou numa pessoa a ela ligada ou que se pode considerar que a ela está ligada, quando essa ligação é o motivo da discriminação.

[...]»

18. Para além disso, o pedido de decisão prejudicial remete ainda para outras disposições nacionais previstas na ZZD e na lei relativa à indústria da energia⁸ (ZE), cuja reprodução não se torna necessária no presente contexto.

7 — Zakon za zashita ot diskriminatstia.

8 — Zakon za energetikata.

III – Matéria de facto e processo principal

A – Matéria de facto

19. Anelia Georgieva Nikolova exerce a atividade de comerciante individual na cidade búlgara de Dupnitsa. É proprietária de uma mercearia no bairro de «Gizdova Mahala» desta cidade, sendo a energia elétrica fornecida pela empresa CHEZ Razpredelenie Bulgaria⁹.

20. O bairro de «Gizdova Mahala» é conhecido por ser o bairro da cidade com maior população Roma. A população deste bairro pertence maioritariamente à etnia Roma. No entanto, Anelia Georgieva Nikolova *não* faz parte do referido grupo étnico¹⁰.

21. Em 1999 e 2000, os contadores de eletricidade¹¹ de todos os consumidores da eletricidade fornecida pela CHEZ foram instalados no referido bairro nos postes da rede elétrica aérea a uma altura de cerca de 6 metros, inacessível a uma verificação visual normal. É facto assente que esta prática¹² apenas vigora nos bairros da cidade predominantemente habitados por pessoas da etnia Roma, sendo aqui aplicada a todos os consumidores, independentemente de os mesmos serem membros deste grupo étnico ou não. Esta medida é justificada com o elevado número de manipulações não autorizadas dos contadores de eletricidade e as frequentes ligações ilegais à rede de distribuição de eletricidade nestes bairros da cidade. Noutros locais, os contadores de eletricidade estão colocados a uma altura aproximada de 1,70 metros, geralmente nas residências dos consumidores, nas fachadas dos edifícios ou nos muros de vedação, sendo, por conseguinte, acessíveis a todos os consumidores — também àqueles que pertencem à etnia Roma.

22. De forma a assegurar aos consumidores uma verificação visual, pelo menos indireta, dos contadores de eletricidade colocados a uma altura mais elevada, a CHEZ 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 CHEZ 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.

23. De acordo com a decisão de reenvio, é relatada nos meios de comunicação social a existência de um novo tipo de contadores de eletricidade que permite a leitura à distância e que, para além disso, teria a capacidade de comunicar quaisquer tentativas de manipulação à empresa de eletricidade.

B – Processo principal

24. Em 5 de dezembro de 2008, Anelia Georgieva Nikolova apresentou uma reclamação à comissão búlgara para a proteção contra a discriminação (a seguir «KZD»)¹³, alegando que a prática controvertida da CHEZ tinha um caráter discriminatório. Na sua reclamação alegou a existência de uma «discriminação direta» em razão da sua «nacionalidade»¹⁴. A demandante invocou ainda que as

9 — A seguir «CHEZ».

10 — De acordo com as informações prestadas por Anelia Georgieva Nikolova nas suas observações escritas no processo perante o Tribunal de Justiça.

11 — Orientando-se pela linguagem utilizada no artigo 120.º da ZE, o pedido de decisão prejudicial refere-se a «instrumentos de medição comercial» do consumo de energia dos consumidores finais. Por uma questão de simplificação irei, no entanto, recorrer ao conceito de contador de eletricidade, bastante mais corrente e também utilizado pelo direito da União — designadamente na Diretiva 2006/32.

12 — A seguir, também, «prática controvertida».

13 — Komisija za zashhita ot diskriminatsia.

14 — Na língua do processo: «narodnost» (народност).

suas contas de eletricidade seriam demasiado elevadas em comparação com o seu consumo real, tendo sugerido que a CHEZ se baseia num valor de consumo excessivamente elevado de forma a compensar os prejuízos sofridos no referido bairro. Por fim, Anelia Georgieva Nikolova referiu ainda que a instalação dos contadores de eletricidade num local inacessível a verificações visuais normais lhe impossibilita a leitura do contador e o controlo das suas contas de eletricidade.

25. De acordo com uma perícia técnica solicitada judicialmente, no caso de Anelia Georgieva Nikolova não se verificou uma manipulação não autorizada ou uma ligação ilegal.

26. Por decisão de 6 de abril de 2010, a KZD concluiu que a prática controvertida constitui uma «discriminação indireta» em razão da característica «nacionalidade», que não é passível de justificação. Na sequência do correspondente pedido da CHEZ, a referida decisão foi, no entanto, anulada por acórdão do Varhoven administrativen sad¹⁵, de 19 de maio de 2011, tendo o mesmo considerado que não ficou claro em relação a que outra nacionalidade Anelia Georgieva Nikolova teria sido discriminada. O processo foi devolvido à KZD para nova decisão.

27. Em 30 de maio de 2012, a KZD voltou a decidir o caso e concluiu pela existência de uma «discriminação direta» em razão da «situação pessoal» de Anelia Georgieva Nikolova. Na sua fundamentação, a KZD concluiu que, em razão do local do seu estabelecimento comercial, a mesma tinha sido sujeita pela CHEZ a um tratamento mais desfavorável do que os restantes clientes, cujos contadores foram colocados num local mais acessível a uma verificação visual. A KZD decidiu que a CHEZ estava obrigada a pôr termo à referida infração, a reestabelecer a igualdade de tratamento em relação a Anelia Georgieva Nikolova e a abster-se no futuro deste tipo de práticas discriminatórias.

28. A CHEZ voltou a interpor recurso desta decisão, que está atualmente pendente no Administrativen sad Sofia-grad¹⁶. No processo principal a CHEZ é apoiada pela comissão estatal búlgara reguladora da energia e da água¹⁷ (a seguir «DKEVR»).

29. O órgão jurisdicional de reenvio parte do princípio de que o presente caso não deve ser apreciado do ponto de vista da «nacionalidade» ou da «situação pessoal», mas sim tendo em consideração a «caraterística protegida da 'origem étnica'». Para além disso, o órgão jurisdicional tende a considerar que Anelia Georgieva Nikolova é discriminada diretamente por motivos étnicos. A pertença de Anelia Georgieva Nikolova à etnia Roma resulta, no entender do referido órgão jurisdicional, do facto de ela própria se «identificar» com as pessoas da etnia Roma residentes no seu bairro.

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

30. Por decisão de 5 de fevereiro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de fevereiro de 2014, o Administrativen sad Sofia-grad submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes dez questões prejudiciais particularmente extensas:

- «1) Deve o conceito de 'origem étnica', utilizado na Diretiva 2000/43/CE [...] e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretado no sentido de que inclui um grupo compacto de cidadãos búlgaros da etnia Roma, como os que residem no bairro 'Gizdova Mahala' da cidade de Dupnitsa?

15 — Supremo Tribunal Administrativo da Bulgária.

16 — Tribunal Administrativo da Cidade de Sófia.

17 — Darzhavna komisnia po energiyno i vodno regulirane.

- 2) Pode o conceito de ‘situação comparável’, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43, aplicar-se ao caso em apreço, em que os instrumentos de medição comercial nos bairros Roma foram instalados a uma altura de 6 a 7 metros, quando em outros bairros da cidade, onde não existe uma população compacta de etnia Roma, são habitualmente instalados a uma altura inferior a 2 metros?
- 3) Deve o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43 ser interpretado no sentido de que a instalação de instrumentos de medição comercial nos bairros Roma a uma altura de 6 a 7 metros constitui um tratamento menos favorável da população da etnia Roma, em comparação com a população de outra origem étnica?
- 4) Caso se verifique um tratamento menos favorável, deve a referida disposição ser interpretada no sentido de que esse tratamento, numa situação como a do caso em apreço, tem origem, total ou parcialmente, no facto de se tratar do grupo étnico dos Roma?
- 5) É compatível com a Diretiva 2000/43 uma disposição nacional como o § 1, n.º 7, das disposições complementares à *Zakon za zashtita ot diskriminatsia* (lei da proteção contra a discriminação), nos termos da qual qualquer ato, conduta ou omissão que lese, direta ou indiretamente, direitos ou interesses legítimos constitui um ‘tratamento desfavorável’?
- 6) Pode o conceito de ‘prática aparentemente neutra’, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, aplicar-se à prática da CEZ Razpredelenie Bulgaria AD que consiste em instalar instrumentos de medição comercial a uma altura de 6 a 7 metros? Como deve ser interpretado o termo «aparentemente» — no sentido de que a prática é manifestamente neutra ou no sentido de que só à primeira vista parece neutra, isto é, transmite uma aparência de neutralidade?
- 7) Para que se verifique uma discriminação indireta, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, é necessário que a prática neutra coloque as pessoas, devido à sua origem racial ou étnica, numa situação particularmente mais desfavorável, ou basta que essa prática prejudique apenas pessoas de uma determinada origem étnica? Neste contexto, é admissível, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, uma disposição nacional como o artigo 4.º, n.º 3, da ZZD, nos termos da qual se verifica uma discriminação indireta quando uma pessoa, devido às características a que se refere o n.º 1 (entre as quais a origem étnica), é colocada numa situação mais desfavorável?
- 8) Como deve ser interpretado o conceito de ‘colo[car] [...] numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas’, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43? Equivale ao ‘tratamento menos favorável’ a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43, ou engloba apenas casos particularmente sérios, manifestos e graves de desigualdade de tratamento? A prática descrita no caso em apreço implica a colocação de pessoas numa situação particularmente desfavorável? Se não se verificar um caso particularmente sério, manifesto e grave de colocação numa situação desfavorável, isso basta para negar uma discriminação indireta (sem se apurar se a prática em questão é justificada, adequada e necessária para a prossecução de um objetivo legítimo)?
- 9) São compatíveis com o artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), da Diretiva 2000/43 disposições nacionais, como o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da ZZD, que, para que se verifique uma discriminação direta, exigem um ‘tratamento mais desfavorável’ e, para que se verifique uma discriminação indireta, exigem a ‘colocação numa situação mais desfavorável’, sem distinguir consoante a gravidade da conduta desfavorável em causa, ao contrário do que faz a diretiva?

10) Deve o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43 ser interpretado no sentido de que a prática da CEZ Razpredelenie Bulgaria AD em questão é objetivamente justificada face à necessidade de garantir a segurança da rede de distribuição de eletricidade e a utilização adequada da eletricidade consumida? É esta prática adequada atendendo também ao dever da recorrida de facultar aos consumidores o livre acesso aos mostradores dos contadores de eletricidade? É esta prática necessária quando, segundo os meios de comunicação, existem outros instrumentos técnica e economicamente viáveis que garantem a segurança dos instrumentos de medição comercial?»

31. A CHEZ, Anelia Georgieva Nikolova, a KZD, o Governo búlgaro e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no Tribunal de Justiça. Com exceção da KZD, os mesmos intervenientes estiveram também representados na audiência de 13 de janeiro de 2015.

V – Apreciação

32. As autoridades e os órgãos jurisdicionais competentes a nível nacional analisaram os factos do litígio no processo principal sob as mais diversas perspetivas, tendo particularmente em conta a discriminação em razão da «nacionalidade» e da «situação pessoal» — proibida nos termos do direito nacional. Do ponto de vista do direito da União apenas se levanta, no entanto, a questão de saber se uma prática como a que está em causa no processo principal representa uma discriminação em razão da origem étnica na aceção da Diretiva 2000/43. Também o pedido de decisão prejudicial submetido pelo Administrativen sad Sofia-grad ao Tribunal de Justiça tem por objetivo último o esclarecimento desta questão.

33. Consequentemente, há que ordenar o abrangente conjunto de questões do órgão jurisdicional de reenvio por áreas temáticas e distinguir neste contexto entre o âmbito de aplicação da proibição da discriminação (v., a este respeito, o ponto A, *infra*), o conceito de discriminação (v., a este respeito, o ponto B, *infra*), bem como os motivos para uma eventual justificação da prática controvertida (v., a este respeito, o ponto C, *infra*).

A – O âmbito de aplicação da proibição da discriminação em razão da origem étnica

34. Em primeiro lugar, importa analisar se uma situação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação da proibição da discriminação em razão da origem étnica de acordo com o disposto na Diretiva 2000/43.

35. Tal como o órgão jurisdicional de reenvio reconheceu, este acabou por não dedicar qualquer questão específica à referida problemática, com exceção da referência algo críptica a um «grupo compacto de cidadãos búlgaros da etnia Roma» na primeira questão. De acordo com a fundamentação do pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio espera, no entanto, que o Tribunal de Justiça tome uma posição clara quanto à questão de saber se uma prática como a que está em causa no processo principal é abrangida pela proibição da discriminação.

1. O âmbito de aplicação material

36. A CHEZ, na qualidade de única parte no processo, entende que a prática controvertida não é, desde logo, abrangida pelo âmbito de aplicação material da Diretiva 2000/43.

37. Esta argumentação, na qual a empresa já se tinha, aliás, baseado anteriormente no processo *Belov*, não pode ser acolhida.

38. Enquanto parte do fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, está assente que o abastecimento de eletricidade se inclui nas áreas em que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2000/43, é proibida uma discriminação em razão da origem racial ou étnica.

39. Tal como já referi de forma pormenorizada nas minhas conclusões apresentadas no processo Belov¹⁸, não é possível falar de um abastecimento de eletricidade livre de qualquer tipo de discriminação caso também as condições globais, de acordo com as quais os consumidores são abastecidos com eletricidade, não estejam configuradas de forma não discriminatória. A disponibilização de contadores de eletricidade é parte integrante das referidas condições globais nos termos das quais a CHEZ fornece eletricidade aos seus consumidores.

40. Para além disso, a regulação do mercado interno da eletricidade, incluindo as regras relativas à informação dos consumidores finais sobre o seu consumo de eletricidade através de contadores de eletricidade, pertence às áreas em que o legislador da União é competente. Neste sentido, está preenchida a condição introdutória prevista no artigo 3.º, n.º 1, nos termos da qual a Diretiva 2000/43 apenas é aplicável dentro dos limites das competências atribuídas à União¹⁹.

41. Por conseguinte, a prática controvertida é abrangida pelo âmbito de aplicação material da Diretiva 2000/43.

2. O âmbito de aplicação pessoal

42. O âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2000/43, o qual irei analisar neste ponto, revela-se bastante mais interessante no presente caso do que o âmbito de aplicação material. Na sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio aborda brevemente esta problemática ao referir-se a um «grupo compacto de cidadãos búlgaros da etnia Roma», acrescentando ainda que os Roma gozam na Bulgária do estatuto de minoria étnica.

43. De uma perspetiva europeia importa referir que é reconhecido que os Roma são considerados como um grupo étnico autónomo, digno de uma proteção especial. Neste sentido pronunciou-se, nomeadamente, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»)²⁰. A jurisprudência do TEDH deve ser tida em conta na interpretação e aplicação da proibição da discriminação em razão da origem racial ou étnica prevista no direito da União, tal como está atualmente consagrada, ao nível do direito primário, no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais²¹.

44. No presente caso não é, no entanto, possível responder de forma satisfatória à questão relativa ao âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2000/43 recorrendo à mera constatação de que os Roma constituem um grupo étnico autónomo. Importa ainda analisar se, e em que medida, uma pessoa na situação de Anelia Georgieva Nikolova pode invocar, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, a proibição da discriminação em razão da origem étnica.

18 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 59 a 65).

19 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 66).

20 — TEDH, acórdão de 13 de novembro de 2007, D. H. e o./República Checa (petição n.º 57325/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-IV, n.º 182 em conjugação com o n.º 175).

21 — O artigo 21.º, n.º 1, da Carta inspira-se, designadamente, no artigo 14.º CEDH. Na medida em que coincida com o artigo 14.º CEDH, «é aplicável em conformidade com esse artigo» (Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, JO 2007, C 303, p. 17 [24]); estas anotações foram redigidas para servir de orientação no âmbito da interpretação da Carta e de acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tidas em devida conta pelos órgãos jurisdicionais da União, bem como pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros).

a) A recorrente pode ser considerada como membro da população Roma?

45. O ponto de partida das presentes considerações deveria ser o facto de todos os membros de um grupo étnico gozarem, por força do direito da União, de proteção contra qualquer tipo de discriminação em razão da sua origem étnica.

46. O caso de Anelia Georgieva Nikolova, cuja reclamação deu início ao processo principal, caracteriza-se, porém, pela particularidade de a própria recorrente ter expressamente declarado perante o Tribunal de Justiça que *não* pertence ao grupo étnico dos Roma.

47. Mesmo que a apreciação da matéria de facto e a aplicação à mesma do direito — incluindo o direito da União — seja da competência exclusiva do órgão jurisdicional de reenvio, compete no entanto ao Tribunal de Justiça fornecer-lhe todas as indicações úteis para lhe facilitar a solução do litígio objeto do processo principal²².

48. Neste contexto importa sublinhar que não se deve concluir precipitadamente, com base no comportamento de Anelia Georgieva Nikolova no processo principal e, em particular, na sua alegação de discriminação étnica, que ela própria deva ser considerada como membro do grupo étnico dos Roma.

49. Pode, é certo, suceder que Anelia Georgieva Nikolova se «identifique» neste contexto com os Roma residentes em Gizdova Mahala, tendo em consideração que — à semelhança de todos os outros habitantes deste bairro — é afetada pela prática controvertida e sofre os efeitos da estigmatização. Mas, por si só, isto não significa necessariamente que a própria Anelia Georgieva Nikolova se considere como membro do grupo étnico dos Roma. Pelo contrário, no processo principal, Anelia Georgieva Nikolova apenas contesta perante as autoridades internas competentes a mesma prática que também afeta os Roma no bairro de Gizdova Mahala. Este facto, por si só, não permite retirar quaisquer conclusões em relação à sua própria etnicidade.

50. Em caso de dúvida, apenas a autoavaliação das pessoas afetadas é determinante ao apreciar a questão de saber se devem ou não ser considerados membros do grupo étnico em causa²³.

51. Por conseguinte, sem prejuízo das constatações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, parto de seguida do pressuposto de que Anelia Georgieva Nikolova *não* deve ser considerada como membro do grupo étnico dos Roma — baseando-me, para tal, nas suas próprias afirmações perante o Tribunal de Justiça.

b) Pode-se considerar que a recorrente é «discriminada por associação»?

52. A simples circunstância de a própria recorrente não pertencer, ao que tudo indica, ao grupo étnico dos Roma não exclui de maneira nenhuma que a mesma, numa situação como a que está em causa no processo principal, possa invocar a proibição da discriminação em razão da origem étnica.

22 — Jurisprudência assente; v., por exemplo, acórdãos Gauchard (20/87, EU:C:1987:532, n.º 5), Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, n.º 19), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 30) e Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, n.ºs 41 a 43).

23 — V., neste sentido, Recomendação Geral VIII relativa à interpretação e aplicação do artigo 1.º, n.ºs 1 e 4, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (*LINTS* volume 660, p. 195), publicada em 23 de agosto de 1990 pelo Comité para a Eliminação da Discriminação Racial das Nações Unidas (Committee on the Elimination of Racial Discrimination — «CERD»). De acordo com esta recomendação, não existindo indícios em sentido contrário, a autoavaliação das pessoas em causa deve constituir a base para a classificação de indivíduos como membros de uma determina raça ou grupo étnico.

53. Com efeito, deve ser sublinhado que nem o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais nem várias versões linguísticas da Diretiva 2000/43 restringem a aplicação do princípio da igualdade de tratamento a pessoas que são discriminadas em razão da «sua» (na aceção de: a sua *própria*) origem racial ou étnica²⁴. Pelo contrário, as disposições pertinentes do direito da União estão formulados em termos mais gerais e proíbem qualquer discriminação em razão «da» raça ou «da» origem étnica.

54. Esta diferença de formulação, pequena mas subtil, não é casual, assumindo uma relevância significativa para a interpretação e a aplicação da proibição da discriminação, cujo âmbito de aplicação não pode ser definido em termos restritivos²⁵. Em conformidade com os objetivos gerais de estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação (artigo 1.º da Diretiva 2000/43), esta formulação ampla permite também às pessoas que apenas são «discriminadas por associação» invocar a proibição da discriminação.

55. O Tribunal de Justiça já reconheceu uma vez — no acórdão Coleman, em relação com uma deficiência — a proteção contra esta forma especial de discriminação, que em francês se designa muito corretamente como «*discrimination par association*» ou «*discrimination par ricochet*»²⁶.

56. Os ensinamentos do acórdão Coleman podem ser facilmente transpostos para o presente processo, mesmo tendo em consideração que não estava aí em causa a Diretiva 2000/43, mas sim a Diretiva 2000/78²⁷, relacionada com aquela. Isto porque estas duas diretivas coincidem em termos de conteúdo nos pontos decisivos no presente caso e são, em última análise, a expressão do princípio da igualdade, que é um dos princípios gerais do direito da União, e está consagrado no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais²⁸.

57. É «discriminado por associação», em primeira linha, quem tem uma relação pessoal estreita com alguém que apresenta uma das características referidas no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais e nas diretivas antidiscriminação. No processo Coleman, por exemplo, estava em causa uma trabalhadora que foi vítima de um ambiente de trabalho hostil em virtude da deficiência do seu filho²⁹.

58. A existência de uma relação pessoal deste tipo não representa, no entanto, de forma alguma o único elo de ligação concebível para considerar que uma pessoa está a ser «discriminada por associação». Pelo contrário, a natureza da «discriminação por associação» também pode ser inerente à medida em causa, nomeadamente quando a referida medida é suscetível de, em virtude do seu caráter geral e coletivo, afetar não apenas as pessoas que apresentam uma das características referidas no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais e nas diretivas antidiscriminação, mas abrange também outras pessoas — de certa forma como «dano colateral».

24 — Entre as versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43 por mim comparadas, apenas a alemã («aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft»), a italiana («a causa della sua razza od origine étnica») e a croata («zbog njezina rasnog ili etničkog podrijetla») contêm, na alínea a), o pronome possessivo aqui destacado; a situação afigura-se diferente, pelo contrário, no caso das versões búlgara («въз основа на расов признак или етнически произход»), checa («z důvodu rasy nebo etnického původu»), espanhola («por motivos de origen racial o étnico»), estónia («rassilise või etnilise päritolu tõttu»), grega («για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής»), inglesa («on grounds of racial or ethnic origin»), francesa («pour des raisons de race ou d'origine ethnique»), húngara («faji vagy etnikai alapon»), neerlandesa («op grond van ras of etnische afstamming»), polaca («ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne»), portuguesa («em razão da origem racial ou étnica»), eslovaca («z dôvodu rasy alebo etnického pôvodu») e sueca («på grund av ras eller etniskt ursprung») da referida disposição.

25 — Acórdão Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, n.º 43).

26 — Acórdão Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, em particular os n.ºs 50 e 51); quanto ao conceito de «*discrimination par association*», v., a título suplementar, as conclusões do advogado-geral Póiares Maduro no referido processo (EU:C:2008:61, em particular os n.ºs 4 e 5).

27 — 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 303, p. 16).

28 — V., novamente, acórdão Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, n.º 43).

29 — Acórdão Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, n.ºs 24 a 26 e 59).

59. Imaginemos uma situação em que um grupo de seis pessoas pretende almoçar num restaurante e não consegue obter uma mesa devido à cor de uma delas. É óbvio que este incidente racista não deve ser considerado apenas como discriminação da pessoa, diretamente afetada, sendo também as outras cinco pessoas «discriminadas por associação», na medida em que nenhuma delas é servida no restaurante em virtude do referido motivo racista. Neste âmbito, não assume grande importância se estão em causa membros de uma família, um grupo de amigos ou empresários que provavelmente se encontram pela primeira vez.

60. A presente situação afigura-se muito semelhante: a prática controvertida da CHEZ é dirigida, de uma forma global e coletiva, a todas as pessoas que são abastecidas com eletricidade em Gizdova Mahala pela referida empresa. Caso se venha a comprovar que esta prática está associada a uma discriminação das pessoas da etnia Roma residentes no referido bairro³⁰, o seu caráter global e coletivo faz com que necessariamente também sejam «discriminadas por associação» pessoas que não pertencem à etnia Roma, na medida em que estas sofrem tanto como os Roma o efeito estigmatizante desta medida geral e coletiva. Também elas estão expostas a um ambiente humilhante, caracterizado por discriminações, para o qual contribui a prática controvertida³¹.

61. Por conseguinte, Anelia Georgieva Nikolova, enquanto recorrente no processo principal, pode também invocar a proibição da discriminação em razão da origem étnica, ainda que ela própria não pertença ao grupo étnico dos Roma³².

c) A recorrente pode invocar a proibição da discriminação na sua qualidade de empresária?

62. Por fim, importa analisar se a possibilidade de Anelia Georgieva Nikolova invocar a proibição da discriminação pode ser excluída devido ao facto de, ao que tudo indica, a mesma não residir em Gizdova Mahala, sendo apenas proprietária de uma mercearia neste bairro.

63. Apesar de tanto o órgão jurisdicional de reenvio como as partes no processo não atribuírem grande importância a esta situação, permitam-me salientar que a proteção em matéria de direitos fundamentais que é conferida às empresas não é necessariamente tão ampla como aquela de que gozam os particulares.

64. No entanto, não está de forma alguma excluído que também as pessoas que exercem a sua atividade empresarial possam invocar a proibição da discriminação em razão da origem étnica. Tanto no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais como na Diretiva 2000/43 não é possível encontrar um regime ou sequer um indício de que apenas os particulares que atuam fora da esfera da sua eventual atividade económica devam ser protegidos contra discriminações.

65. Pelo contrário, torna-se evidente que também as pessoas ativas economicamente estão sujeitas das formas mais variadas ao risco de serem vítimas de discriminações em virtude de determinadas características pessoais — em particular devido às características referidas no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais e nas diretivas antidiscriminação. Neste sentido, a proibição da discriminação, tal como é concretizada na Diretiva 2000/43, aplica-se expressamente também no âmbito do emprego e da atividade profissional, o que resulta, desde logo, da definição do seu âmbito de aplicação constante do artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a d), da diretiva. Em determinados casos, até as pessoas coletivas podem gozar da proteção contra a discriminação³³.

30 — V., a este respeito, as minhas considerações *infra*, nos n.ºs 69 a 139 das presentes conclusões.

31 — Neste ponto — mas apenas neste — o presente caso assemelha-se à situação que se apresenta nos acórdãos Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, n.ºs 23 a 26) e Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 49), em que o Tribunal de Justiça também atribuiu uma importância decisiva a um ambiente marcado por discriminações (neste contexto, no respeitante à política de contratações de potenciais empregadores).

32 — Mais abaixo, nos n.ºs 102 a 109 das presentes conclusões, analiso a questão de saber se a verificação de uma «discriminação por associação» se pode basear numa discriminação meramente indireta.

33 — Décimo sexto considerando da Diretiva 2000/43.

66. No presente caso, importa ainda realçar que a recorrente gere a sua mercearia em Gizdova Mahala na qualidade de comerciante individual. Sob reserva do apuramento dos factos por parte do órgão jurisdicional de reenvio pode-se, por conseguinte, partir do pressuposto de que Anelia Georgieva Nikolova está regularmente presente na loja, trabalha neste local e que, neste sentido, enquanto pessoa singular ativa economicamente, está sujeita da mesma forma à prática controvertida — e também ao seu efeito estigmatizante — que as pessoas que residem e vivem no bairro em causa.

67. Neste contexto, a circunstância de a recorrente apenas ser afetada pela prática controvertida na sua qualidade de empresária em nome individual não é suscetível de excluir a aplicação da proibição da discriminação no presente caso.

3. Conclusão provisória

68. Em suma, uma situação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação da proibição da discriminação em razão da origem étnica, consagrada no direito da União, nos termos da Diretiva 2000/43.

B – O conceito de discriminação

69. Em segundo lugar, importa analisar se a prática controvertida está na origem de uma discriminação — ou, mais corretamente, de uma *desigualdade de tratamento* — em razão da origem étnica. De acordo com a sua segunda à nona questões, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto aos requisitos legais que devem ser impostos à verificação de uma discriminação deste tipo e se eventualmente deve partir da existência de uma discriminação direta ou indireta.

70. Entre as partes verifica-se, como é natural, uma divergência de opiniões a este respeito. Enquanto Anelia Georgieva Nikolova considera que existe uma discriminação direta, o Governo búlgaro e também a Comissão Europeia tendem a admitir a existência de uma discriminação indireta. A KZD apenas remete para a sua decisão no processo principal, enquanto a CHEZ, que entende que a Diretiva 2000/43 não é, desde logo, aplicável, se centra em considerações gerais relativas ao conceito de discriminação.

71. A delimitação entre discriminação direta e indireta é juridicamente importante, em especial, porque as possibilidades de justificação variam consoante a diferença de tratamento resulte direta ou indiretamente da raça ou da origem étnica³⁴.

72. Os casos em que é possível justificar uma discriminação indireta encontram-se previstos em termos muito genéricos no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43 («objetivamente justificados por um objetivo legítimo»), mas já uma discriminação direta só pode ser justificada «em circunstâncias muito específicas»³⁵, designadamente por «requisitos genuínos e determinantes para o exercício de profissão» (não relevantes para o presente caso), na aceção do artigo 4.º da diretiva.

73. Daqui resulta que os objetivos que podem ser chamados à colação para justificar uma discriminação direta em razão da raça ou da origem étnica formam um leque menos amplo do que aqueles que são suscetíveis de justificar uma discriminação indireta, ainda que as exigências para a apreciação da proporcionalidade sejam, no essencial, as mesmas.

34 — V., a este respeito, igualmente as minhas conclusões no processo Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, n.º 31), relativo à discriminação em razão da idade.

35 — Décimo oitavo considerando da Diretiva 2000/43.

74. A questão de saber se circunstâncias como as que estão em causa no processo principal podem constituir uma discriminação direta ou indireta deve ser apreciada pelo próprio órgão jurisdicional de reenvio, pois é apenas a ele que compete a verificação e apreciação dos factos, bem como a aplicação do direito ao caso concreto³⁶. Todavia, o Tribunal de Justiça pode fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos úteis que lhe facilitem a resolução do litígio no processo principal³⁷. Tendo em consideração as dúvidas expressas a este respeito na decisão de reenvio, e ainda as divergências na jurisprudência dos tribunais búlgaros, referidas na mesma decisão, o Tribunal de Justiça não deveria prescindir de fornecer este tipo de elementos.

1. Observação preliminar: não é exigida a lesão de direitos ou interesses legítimos

75. A título preliminar, importa analisar brevemente a questão de saber se a verificação de uma discriminação em razão da origem étnica pode ser subordinada à constatação de uma lesão, direta ou indireta, de direitos ou interesses legítimos. Esta problemática é levantada pelo órgão jurisdicional de reenvio no âmbito da sua quinta questão, estando relacionada com o facto de que, nos termos do § 1, n.º 7, das disposições complementares à ZZD, um «tratamento desfavorável» apenas se verifica quando «direitos ou interesses legítimos» são «direta ou indiretamente» lesados.

76. Tal como já tive oportunidade de expor no processo *Belov*³⁸, tanto a verificação de uma discriminação direta como a verificação de uma discriminação indireta não pressupõe qualquer lesão 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 concreta³⁹.

77. Para se constatar 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.

78. Por conseguinte, deve ser dada uma resposta negativa à quinta questão prejudicial.

79. Por uma questão de exaustividade, acrescento ainda que é evidente que o presente caso diz respeito a direitos ou interesses legítimos das pessoas estabelecidas em *Gizdova Mahala* no contexto do seu abastecimento de eletricidade, na medida em que estas, na qualidade de consumidores finais, devem ter à disposição os seus próprios dados de consumo e ser devidamente informadas sobre o consumo e o custo efetivos da eletricidade com a frequência suficiente para lhes permitir regular o seu próprio consumo de eletricidade, tal como está previsto no direito da União⁴⁰. Este interesse juridicamente protegido dos consumidores estabelecidos em *Gizdova Mahala* é lesado por uma prática como a que está em causa no processo principal.

36 — V. 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 *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 30), *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 49), *Kelly* (C-104/10, EU:C:2011:506, n.º 31) e *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, n.ºs 41 e 42).

37 — Jurisprudência assente; v., por exemplo, acórdãos *Gauchard* (20/87, EU:C:1987:532, n.º 5), *Feryn* (C-54/07, EU:C:2008:397, n.º 19), *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 30) e *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 43).

38 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 70 a 74).

39 — Acórdão *Feryn* (C-54/07, EU:C:2008:397, n.º 25).

40 — 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 vigésimo nono considerando da Diretiva 2006/32, última frase.

2. Quanto à discriminação direta

80. De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43, considera-se que existe discriminação direta sempre que, em razão [da] origem racial ou étnica⁴¹, 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.

81. Tanto da decisão de reenvio como das observações dos intervenientes não resultam quaisquer indícios concretos de que a prática controvertida foi escolhida especialmente *em razão* da origem étnica dos habitantes de Gizdova Mahala ou que esteja relacionada com uma circunstância indissociável da sua origem étnica.

82. É indubitável que a verificação de uma discriminação direta em razão da origem étnica não pressupõe necessariamente que a prática controvertida tenha sido adotada por *motivos étnicos*. Pelo contrário, é de admitir igualmente a existência de uma discriminação direta caso uma medida, apesar de ser aparentemente neutra, na realidade apenas afete ou possa afetar pessoas que apresentam uma determinada característica referida no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais e nas diretivas antidiscriminação.

83. Neste sentido, no âmbito da análise de outras proibições de discriminação, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de considerar que a referência a uma gravidez constitui uma discriminação direta em razão do sexo, na medida em que a mesma *apenas* pode dizer respeito às mulheres⁴² e que regimes que atendem ao direito de beneficiar de uma pensão de reforma devem ser qualificados como uma discriminação direta em razão da idade, na medida em que *apenas* podem ser favoráveis ou desfavoráveis a pessoas de uma determinada classe etária⁴³. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça entende que existe uma discriminação direta em razão da orientação sexual quando um benefício previsto para cônjuges não é atribuído a casais do mesmo sexo que tenham celebrado uma união de facto registada e que não têm acesso à instituição do casamento⁴⁴.

84. No presente caso não se verificam, no entanto, situações comparáveis.

85. É verdade que a prática controvertida apenas se verifica, *de facto*, em bairros como Gizdova Mahala, habitados predominantemente por membros de um determinado grupo étnico. No entanto, não afeta *apenas* pessoas que pertencem a esse grupo étnico — neste caso: os Roma —, sendo igualmente aplicada em relação a todos os outros consumidores da empresa de eletricidade — designadamente a Anelia Georgieva Nikolova — estabelecidos nos referidos bairros, independentemente da sua origem étnica. Por outro lado, as pessoas da etnia Roma não são afetadas pela prática controvertida quando vivem em outros bairros ou outras regiões predominantemente habitados por outros grupos da população.

86. Tanto quanto é possível depreender, a prática controvertida apenas afeta, por conseguinte, os consumidores abastecidos com eletricidade pela CHEZ em Gizdova Mahala em virtude da sua qualidade de moradores desse bairro. Neste sentido, não está tão intrinsecamente associada à sua origem étnica como a gravidez com o sexo de uma pessoa, o direito de beneficiar de uma pensão de reforma com a idade dessa pessoa e a vida numa união de facto registada com a sua orientação sexual⁴⁵.

41 — Quanto ao significado do pronome possessivo «sua», que não consta de todas as versões linguísticas da Diretiva 2000/43, v. *supra* n.ºs 53 e 54, bem como a nota 24 das presentes conclusões.

42 — Acórdãos Dekker (C-177/88, EU:C:1990:383, n.ºs 12 e 17), Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (C-179/88, EU:C:1990:384, n.º 13), Busch (C-320/01, EU:C:2003:114, n.º 39) e Kiiski (C-116/06, EU:C:2007:536, n.º 55).

43 — Acórdão Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, n.ºs 23 e 24).

44 — Acórdãos Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, n.º 72) e Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, n.º 52).

45 — Esta última consideração apenas se aplica a Estados-Membros em que a união de facto registada é equiparável ao casamento e está reservada a casais do mesmo sexo sem acesso à instituição do casamento.

87. Neste contexto, considero que o presente caso não apresenta indícios suficientes da existência de uma discriminação direta⁴⁶. A mera circunstância de a prática controvertida apenas se verificar, *de facto*, em bairros predominantemente habitados por pessoas da etnia Roma, tendo, por conseguinte, sempre um impacto particular sobre os membros do referido grupo étnico, não é, na minha opinião, suficiente para inverter o ónus da prova na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43, com o objetivo de levar a concluir que existe uma discriminação *direta* em razão da origem étnica.

88. Fica ainda por analisar, no entanto, se esta mesma circunstância permite concluir que existe uma discriminação *indireta*.

3. Quanto à discriminação indireta

a) A definição de discriminação indireta de acordo com o disposto na Diretiva 2000/43

89. De acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, 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.

90. Atendendo à sua sexta, sétima e oitava questões, o órgão jurisdicional de reenvio parece ter algumas dificuldades em entender dois dos elementos da presente definição de discriminação indireta prevista no direito da União, as quais, pelo menos em parte, estarão relacionadas com as particularidades da versão búlgara da Diretiva 2000/43: trata-se, por um lado, da expressão «aparentemente» e, por outro, da formulação «colocar numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas».

91. De acordo com o objetivo geral da Diretiva 2000/43 de garantir da melhor forma a proteção contra discriminações e concretizar, neste âmbito, um nível de proteção o mais elevado possível⁴⁷, tanto uma como a outra das referidas expressões não podem ser entendidas como uma restrição do conceito de discriminação.

92. Neste sentido, a expressão «aparentemente»⁴⁸, constante do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, apenas pode ser interpretada no sentido de se tratar de uma disposição, critério ou prática, que *parecem* ser neutras ou que o são *prime facie*. Não é, no entanto, de modo algum, possível considerar que esta expressão signifique que as disposições, critérios ou práticas em causa devem ser neutras de uma forma particularmente manifesta, tal como o órgão jurisdicional de reenvio parece ponderar. Isso teria a consequência absurda de se dever desistir de verificar uma discriminação indireta sempre que se concluísse que as disposições, critérios ou práticas em causa fossem «menos neutras» do que poderia parecer à primeira vista. Deste modo criar-se-ia possivelmente uma lacuna na proteção contra a discriminação, que em caso algum pode ser pretendida.

93. No que respeita à formulação «colocar numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas» constante do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, esta também não pode ser erradamente interpretada no sentido de que apenas um desfavorecimento particularmente grave dos membros de uma raça ou de um grupo étnico poderia justificar a constatação de uma discriminação indireta. Pelo contrário, com a referida formulação pretende-se indicar que uma

46 — Nas minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 97 e 98) também defendi uma posição no mesmo sentido.

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

48 — Búlgaro: «видимо» (ВИДИМО).

discriminação indireta deve ser sempre constatada quando uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra possa *prejudicar mais* determinadas pessoas — os membros de uma determinada raça ou origem étnica — em relação a outras⁴⁹. A existência de uma discriminação indireta não depende, por outras palavras, da questão de saber se o prejuízo sofrido pela pessoa de uma determinada origem racial ou étnica é particularmente grave. A gravidade do prejuízo apenas pode desempenhar, quando muito, um papel no âmbito das considerações sobre a justificação da medida em causa: quanto mais grave o prejuízo, tanto maiores serão as exigências impostas à justificação.

b) A transposição da definição para o presente caso

94. De acordo com as informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a prática controvertida aplica-se exclusivamente nos bairros predominantemente habitados por pessoas da etnia Roma, o que também foi confirmado pelas partes no processo. É, por conseguinte, óbvio que a prática controvertida afeta particularmente os membros deste grupo étnico.

95. Está igualmente assente que uma prática deste tipo tem efeitos negativos de dois tipos para os consumidores afetados: por um lado, torna praticamente impossíveis ou, pelo menos, excessivamente difíceis as verificações visuais nos contadores de eletricidade pertinentes para os referidos consumidores. Caso pretendam informar-se regularmente sobre o seu próprio consumo de eletricidade, apenas lhes resta instalar um contador de controlo de eletricidade nas suas residências, o que acarreta custos adicionais⁵⁰. Por outro, a prática controvertida é adequada a criar um efeito estigmatizante, na medida em que a opinião pública pode ficar com a impressão de que os consumidores em causa teriam manipulado os seus contadores de eletricidade ou que teriam estabelecido uma ligação ilegal à rede de distribuição de eletricidade.

96. O facto de os prejuízos associados à prática controvertida afetarem predominantemente as pessoas da etnia Roma indicia a existência de uma diferença de tratamento dos consumidores residentes no bairro de Gizdova Mahala em relação a outras regiões do país, que está indiretamente relacionada com a sua origem étnica.

97. O facto de a CHEZ tratar de forma igual todos os consumidores *no* bairro de Gizdova Mahala não é suficiente para negar a existência desta diferença de tratamento indireta.

98. É certo que a prática controvertida afeta da mesma forma todos os consumidores de eletricidade estabelecidos no referido bairro, independentemente do facto de pertencerem ao grupo étnico dos Roma. No entanto, no âmbito da análise da discriminação relevante no presente caso não assume pertinência a comparação entre pessoas que sofrem o mesmo inconveniente, mas sim a comparação entre as pessoas prejudicadas, por um lado, e aquelas que não são prejudicadas, por outro.

49 — Nas minhas conclusões no processo *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi* (C-385/12, EU:C:2013:531, n.º 41) observei, no essencial, que apenas se deve partir da existência de uma discriminação indireta quando uma medida é prejudicial, *na grande maioria dos casos*, para os membros de um determinado grupo, tendo o Tribunal de Justiça, por seu lado, concluído que tal se deve verificar *na maioria dos casos* (acórdão *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, n.º 39). No presente caso esta diferença não necessita de ser aprofundada, na medida em que, de acordo com as informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, o bairro de Gizdova Mahala é incontestavelmente o bairro de Dupnitsa com maior população Roma.

50 — A oferta da CHEZ, que consistia em disponibilizar, gratuitamente e dentro de três dias, um veículo especial com uma grua elevatória, em caso de requerimento escrito de um consumidor, não pode ser encarada como um alternativa viável, na medida em que não permite aos próprios consumidores seguir de forma regular o seu próprio consumo; v., a este respeito, igualmente n.º 138 das presentes conclusões, *infra*.

99. A comparação com os consumidores de eletricidade *não* estabelecidos no referido bairro demonstra precisamente que a prática controvertida gera uma desigualdade de tratamento no âmbito do fornecimento de eletricidade, em detrimento dos consumidores residentes em Gizdova Mahala⁵¹, que são predominantemente pessoas da etnia Roma.

100. A CHEZ contrapõe que não se pode comparar a situação dos consumidores estabelecidos no bairro de Gizdova Mahala e fora dele, pelo que a prática controvertida não seria suscetível de criar uma desigualdade de tratamento.

101. Esta alegação deve ser rejeitada. É possível que no referido bairro se tenha verificado um elevado número de manipulações não autorizadas dos contadores e de obtenções ilegais de eletricidade, não tendo o mesmo sucedido noutros locais. No entanto, tanto no bairro, como fora do mesmo, os consumidores têm o mesmo interesse em aceder aos respetivos contadores e em serem abastecidos com eletricidade sem serem estigmatizados. Pelo menos neste aspeto, todos os clientes a quem a CHEZ fornece eletricidade se encontram numa situação equiparável. A circunstância de as interferências ilegais nos contadores e na rede de distribuição de eletricidade serem mais frequentes em determinados bairros deve, caso necessário, ser tida em conta no âmbito da justificação da prática controvertida⁵². A comparabilidade das situações dos consumidores não é, porém, afetada por esta circunstância.

c) Uma desigualdade de tratamento apenas indireta pode constituir a base para a verificação de uma «discriminação por associação»?

102. Por fim importa ainda analisar sucintamente se o facto de Anelia Georgieva Nikolova, enquanto recorrente no processo principal, não pertencer, ao que tudo indica, ao grupo étnico dos Roma, sendo apenas abrangida pela prática controvertida na sua qualidade de proprietária de uma mercearia no bairro de Gizdova Mahala, se opõe à verificação de uma discriminação indireta no presente caso. Em última análise, está, por conseguinte, em causa a questão de saber se o tratamento menos favorável das pessoas da etnia Roma no bairro de Gizdova pode ser considerado uma base suficiente para constatar uma «discriminação por associação» de Anelia Georgieva Nikolova, quando o referido tratamento apenas está indiretamente relacionado com a origem étnica dos Roma. Por outras palavras, importa esclarecer se uma «discriminação por associação» é juridicamente concebível no âmbito de uma discriminação indireta⁵³.

103. A CHEZ afirma que uma «discriminação por associação» apenas pode ser aceite no âmbito da discriminação direta, mas não no âmbito da discriminação indireta.

104. Não partilho este ponto de vista. É verdade que até ao momento o Tribunal de Justiça apenas teve oportunidade de analisar a problemática da «discriminação por associação» no âmbito de um caso de discriminação direta⁵⁴. Tal não significa, no entanto, que o mesmo teria excluído, de alguma forma, a constatação da existência de uma «discriminação por associação» no caso da discriminação indireta.

105. Nenhuma das partes alegou quaisquer especificidades estruturais no caso da discriminação indireta prevista nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43 que poderiam excluir a possibilidade de se entender que uma pessoa é «discriminada por associação», não sendo as mesmas evidentes.

51 — Em relação a este prejuízo, v., novamente, n.º 95 das presentes conclusões, *supra*.

52 — V., a este respeito, n.ºs 111 a 139 das presentes conclusões, *infra*.

53 — Nos n.ºs 52 a 61 das presentes conclusões é possível encontrar as observações gerais quanto à «discriminação por associação».

54 — Acórdão Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415).

106. Considero, aliás, justo que se reconheça o tópico da «discriminação por associação» relacionado com a discriminação indireta da mesma forma que é feito quanto à discriminação direta.

107. Um exemplo de uma característica conexas, igualmente referida no artigo 21.º da Carta dos Direitos Humanos, poderá ajudar a elucidar esta situação: quando os filhos dos trabalhadores masculinos, mas não os filhos das trabalhadoras, têm direito a um determinado benefício social numa empresa — por exemplo, a frequência de um jardim de infância pertencente à empresa —, verifica-se uma discriminação *direta* em razão do sexo dos trabalhadores. Mas, se os filhos de trabalhadores a tempo inteiro tiverem direito ao referido benefício, ao contrário do que sucede com os filhos de trabalhadores a tempo parcial, estamos perante uma discriminação *indireta* em razão do sexo quando os trabalhadores a tempo parcial são maioritariamente mulheres — como sucede frequentemente —, enquanto os trabalhadores a tempo inteiro são maioritariamente homens. Tanto num como no outro caso os filhos do grupo dos trabalhadores desfavorecidos são «discriminados por associação». O facto de o primeiro caso representar uma discriminação direta e o segundo «apenas» uma discriminação indireta em razão do sexo dos trabalhadores não representa uma diferença decisiva do ponto de vista das crianças.

108. Também a prática de uma seguradora, de exigir prémios de seguro em regra mais elevados em determinados bairros pode consubstanciar uma discriminação direta na aceção do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais quando a população dos referidos bairros pertence maioritariamente a um determinado grupo étnico ou a uma determinada comunidade religiosa ou se enquadrem num determinado escalão de rendimentos. Mesmo que alguns residentes dos bairros em causa não pertençam a esse grupo étnico ou a essa comunidade religiosa, nem estejam enquadrados no escalão de rendimentos em causa, acabam por ser discriminados por associação, na medida em que os prémios de seguro mais elevados também lhes são impostos.

109. Tanto nestes como noutros casos as especificidades da discriminação indireta — e também as da «discriminação indireta por associação» — são suficientemente tidas em consideração, na medida em que os possíveis objetivos suscetíveis de serem invocados para justificar uma desigualdade de tratamento indireta são mais diversificados do que aqueles que permitem justificar uma desigualdade de tratamento direta⁵⁵.

4. Conclusão provisória

110. Em suma, numa situação como a que está em causa no processo principal, existe uma desigualdade de tratamento indireta em razão da origem étnica. Deste modo, verifica-se o primeiro indício de uma discriminação indireta, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), em conjugação com o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43.

C – Os motivos para uma eventual justificação da prática controvertida

111. Em terceiro lugar, importa analisar se uma prática como a que está em causa no processo principal pode ser objetivamente justificada.

112. A análise desta problemática pressupõe obrigatoriamente que — em consonância com as minhas considerações precedentes⁵⁶ — se entenda que existe no presente caso uma *desigualdade de tratamento indireta* em razão da origem étnica. De resto, só para este caso é que também o órgão jurisdicional de reenvio referiu esta temática, no âmbito da sua décima questão, tal como é demonstrado desde logo pela sua referência ao artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43.

55 — V., a este respeito, n.ºs 72 e 73 das presentes conclusões, *supra*.

56 — V. n.ºs 69 a 110 das presentes conclusões, *supra*.

113. Ao contrário da discriminação direta em razão da origem racial ou étnica, que por razões óbvias⁵⁷ não pode, por princípio, ser justificada⁵⁸, o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43 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, proporcionados. Esta formulação corresponde às exigências impostas à justificação de uma desigualdade de tratamento indireta, reconhecidas em geral pelo direito da União⁵⁹.

1. Objetivo legítimo

114. Do pedido de decisão prejudicial e das observações escritas e orais perante o Tribunal de Justiça resulta que a prática controvertida no bairro de Gizdova Mahala — e também noutras regiões da Bulgária — foi adotada como reação a um número elevado de manipulações não autorizadas nos contadores de eletricidade e a várias obtenções ilegais de eletricidade. Neste contexto, a CHEZ invoca a necessidade de registar corretamente o consumo de eletricidade dos seus clientes e de garantir a segurança da rede de eletricidade. Para além disso, de acordo com a CHEZ, é importante proteger a vida e a saúde dos consumidores, bem como os seus interesses patrimoniais.

115. Como é evidente, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43, a apresentação da prova de que a prática controvertida serviu efetivamente para prosseguir os referidos objetivos e de que a mesma não se baseava em motivos relacionados com a origem étnica da maioria da população do bairro de Gizdova Mahala incumbe àquele que invoca este tipo de interesses no litígio no processo principal. Pelo menos no que respeita aos períodos em que, nos termos do direito interno, é habitual ou está mesmo prevista na lei a conservação dos documentos comerciais, é possível exigir neste contexto à CHEZ que comprove os processos de tomada de decisão que estiveram na origem da prática controvertida com base em documentos internos. Independentemente desta questão deverá ainda ser possível exigir à CHEZ que explique concretamente se no bairro em causa ainda subsiste atualmente o risco concreto de se verificar um elevado número de manipulações não autorizadas dos contadores de eletricidade e de obtenções ilegais de eletricidade.

116. Partindo do pressuposto de que as alegações da CHEZ a respeito dos objetivos prosseguidos estão corretas, a prática controvertida visa essencialmente 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.

117. 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 União⁶⁰.

57 — V. nomeadamente o sexto considerando da Diretiva 2000/43, nos termos do qual a União Europeia rejeita as teorias que tentam provar a existência de raças humanas separadas.

58 — V., a este respeito, desde logo, n.º 72 das presentes conclusões, *supra*. Uma desigualdade de tratamento de pessoas *em razão* da sua origem racial ou étnica apenas é possível caso as referidas pessoas não se encontrem numa situação comparável (artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43) ou se verificam requisitos genuínos e determinantes para o exercício de profissão (artigo 4.º da referida diretiva).

59 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 100), bem como a título complementar as minhas conclusões no processo Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, n.ºs 46 e 47) — relativas à justificação de uma discriminação em razão da idade na aceção da Diretiva 2000/78.

60 — Quanto ao combate à fraude e aos abusos por entidades nacionais, v. acórdãos Halifax e o. (C-255/02, EU:C:2006:121, n.ºs 68 e 69), Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, n.º 35) e Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, n.º 38); quanto à garantia da segurança e da qualidade do abastecimento energético nos Estados-Membros, v. acórdãos Campus Oil e o. (72/83, EU:C:1984:256, n.ºs 34 e 35), Comissão/Bélgica (C-503/99, EU:C:2002:328, n.º 55), e Comissão/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, n.º 84).

2. Análise da proporcionalidade

118. Fica ainda por analisar se a colocação dos contadores de eletricidade a uma altura de cerca de 6 metros na parte da cidade em causa foi proporcionada para atingir os referidos objetivos. Isto pressuporia, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, que a prática controvertida é «adequada e necessária» para alcançar os objetos legítimos pretendidos.

119. Mesmo que fosse verdade que as razões para a medida controvertida são «geralmente conhecidas»⁶¹, tal não desvincula, no entanto, a CHEZ de provar que o princípio da igualdade de tratamento não foi violado (artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43). Com efeito, o grau de conhecimento dos motivos que estiveram na base de determinado comportamento das empresas nada diz sobre a sua justificação, em particular sobre a sua proporcionalidade⁶².

120. Deve também ser possível exigir da empresa que esta analise e reavalie periodicamente a prática controvertida, para verificar se a mesma continua a cumprir as exigências impostas pelo princípio da proporcionalidade.

a) «Caráter adequado» (aptidão) da prática controvertida

121. 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 pretendido⁶³, 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.

122. É indubitável que as manipulações e as obtenções ilegais de eletricidade são dificultadas quando os contadores e os quadros de distribuição de eletricidade são colocados a uma altura de cerca de 6 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 reduz assim o risco de acidentes e se evitam prejuízos na infraestruturas, podendo-se igualmente prevenir um receado aumento geral dos preços da eletricidade como compensação por este tipo de prejuízos.

123. Neste contexto, importa referir brevemente que o caráter adequado das medidas deve ser sempre avaliado tendo em consideração o objetivo por elas 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 caráter adequado desta medida do facto de não se verificarem a partir de então quaisquer 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 sensível do número de interferências ilegais no abastecimento de eletricidade⁶⁴.

124. Sem prejuízo das verificações mais aprofundadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma prática como a que está em causa no processo principal parece, por conseguinte, adequada, em princípio, para atingir os objetivos por ela prosseguidos.

61 — V., a este respeito, questão prejudicial 5.3, alínea c), no processo Belov, reproduzida nas minhas conclusões no referido processo (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 21).

62 — V. as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 104).

63 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 105), bem como a título complementar — em relação à justificação de uma discriminação em razão da idade na aceção da Diretiva 2000/78 — as minhas conclusões no processo Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, 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.

64 — V. as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 107 e 108).

b) Necessidade da prática controvertida

125. Pressupondo que a prática 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 ela também é *necessária* para este efeito.

126. 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.

127. Tal como já referi de forma mais detalhada no processo Belov⁶⁵, o simples recurso posterior a medidas civis e penais contra os presumíveis autores de eventuais manipulações dos contadores de eletricidade ou de ligações ilegais à rede de eletricidade não pode, em princípio, ser considerado um meio igualmente adequado para atingir os objetivos legítimos prosseguidos. O mesmo se aplica à proposta de apenas colocar a uma altura elevada os contadores de eletricidade que tenham sido efetivamente manipulados.

128. Ao contrário do que sucede no caso Belov⁶⁶, no presente caso não parece de antemão irrealista colocar contadores de eletricidade a uma altura normal e de os proteger contra interferências ilegais através de dispositivos técnicos especiais. Isto porque, de acordo com a decisão de reenvio, os meios de comunicação referem a existência de um «novo tipo de contadores de eletricidade», que possibilita a leitura à distância e que emite um alerta à empresa de eletricidade em caso de tentativa de manipulação.

129. É indubitável que este tipo de procedimento representaria uma medida menos restritiva para os consumidores finais de eletricidade em bairros como Gizdova Mahala. Desta forma seria em particular possível garantir que a população local não fosse estigmatizada e que todos os consumidores poderiam continuar a proceder regularmente à verificação visual dos seus respetivos contadores, tal como também parece ser prática comum noutros locais da Bulgária.

130. Em última análise, terá de ser o próprio órgão jurisdicional de reenvio a verificar se o recurso ao referido «novo tipo de contadores de eletricidade» pode ser realizado a um custo economicamente razoável ou se tal implicaria um acréscimo significativo de custos, que possivelmente teriam de ser repercutidos no conjunto dos consumidores de eletricidade. Apenas caso o recurso ao «novo tipo de contadores de eletricidade» represente efetivamente uma medida realista do ponto de vista técnico e financeiro⁶⁷ é que a mesma poderia ser apresentada como alternativa menos restritiva e, no entanto, igualmente adequada, à prática controvertida de colocação dos contadores de eletricidade a uma altura de cerca de 6 metros.

65 — V. as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 113 a 115).

66 — V, a este respeito, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 110 a 112).

67 — Tendo em consideração a formulação da última frase da sua décima questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio parece partir deste pressuposto, referindo-se neste âmbito à existência de «outros instrumentos técnica e economicamente viáveis» de acordo com informações dos meios de comunicação social.

c) Não afetação excessiva das pessoas em causa pela prática controvertida

131. Caso a prática controvertida se revele adequada e necessária para atingir os objetivos legítimos prosseguidos, importa ainda analisar por fim se a mesma não afeta de forma excessiva as pessoas estabelecidas em Gizdova Mahala⁶⁸. Com efeito, do princípio da proporcionalidade resulta que as medidas que afetem um direito garantido pela ordem jurídica da União — neste caso, a proibição da discriminação em razão da origem étnica — não podem causar ao particular inconvenientes desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos⁶⁹. 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 presença⁷⁰.

– Caráter estigmatizante da prática controvertida

132. Antes de mais, importa ter em consideração neste contexto que a colocação de contadores de eletricidade a uma altura de cerca de 6 metros representa uma medida comparativamente drástica, que afeta de forma global e coletiva todas as pessoas estabelecidas em Gizdova Mahala, mesmo que não sejam culpadas de qualquer interferência ilegal no abastecimento de eletricidade. Deste modo, pode ser criada a impressão de que todos ou pelo menos um grande número de habitantes de Gizdova Mahala estariam, no que respeita ao seu abastecimento de eletricidade, envolvidos em fraudes, manipulações ou outro tipo de irregularidades, o que equivale a uma suspeita generalizada e promove uma estigmatização da população residente nas áreas em causa⁷¹.

133. Em última análise, uma prática como a que está em causa no processo principal conduz, como já foi indicado, à criação de um ambiente humilhante para as pessoas afetadas, sobretudo para os membros de um determinado grupo étnico⁷². Esta situação contraria os valores fundamentais nos quais a União Europeia se funda (artigo 2.º TUE) e contraria também os objetivos das diretivas antidiscriminação (v., neste âmbito, em particular a proibição de «assédios» nos termos do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2000/43).

134. Para obter um equilíbrio entre os diferentes interesses num caso como o presente deve ser atribuída especial importância a este aspeto, que deverá ter prioridade em relação às ponderações puramente económicas. Daqui resulta que, para combater a fraude e os abusos, bem como para garantir a segurança e a qualidade do abastecimento energético, se poderá ter que recorrer a medidas menos económicas que a colocação de contadores de eletricidade a uma altura inacessível de cerca de 6 metros.

68 — V. as minhas conclusões no processo *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 117). No mesmo sentido — mas quanto à Diretiva 2000/78 — o acórdão *Ingeniørforeningen i Danmark* (C-499/08, EU:C:2010:600, n.ºs 41 a 48, em particular o n.º 47), bem como as minhas conclusões no referido processo, também designado por processo *Andersen* (C-499/08, EU:C:2010:248, n.º 67).

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

70 — V., a este respeito, novamente as minhas conclusões nos processos *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 117) e *Andersen* (C-499/08, EU:C:2010:248, n.º 68).

71 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 118).

72 — Neste ponto reconsiderarei as considerações nas minhas conclusões no processo *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 98) e adotei uma nova posição.

– Exigências previstas no direito da União em relação à proteção do consumidor final

135. 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 finais abastecidos com eletricidade em estarem regularmente informados sobre o seu consumo individual de energia. Os consumidores deverão, em particular, ser ativamente incentivados a controlar com regularidade as leituras dos seus contadores⁷³. O facto de as residências disporem de contadores de eletricidade, os quais, no entanto, são instalados a uma altura de cerca de 6 metros, inacessível a verificações visuais, contraria este objetivo do direito da União⁷⁴.

136. Como é evidente, o direito da União não obriga os Estados-Membros a colocar à disposição de cada consumidor um contador de eletricidade gratuito⁷⁵. 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 eletricidade⁷⁶.

137. Neste âmbito, o órgão jurisdicional de reenvio terá de analisar se a oferta da CHEZ, que consiste em colocar à disposição dos consumidores, a seu pedido, um contador de controlo de eletricidade pago nas suas residências, pode representar uma compensação adequada pela falta de acesso aos seus contadores de eletricidade colocados a uma altura de cerca de 6 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 mesmo⁷⁷.

138. Importa reconhecer que a CHEZ confere ainda 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* as leituras dos seus contadores⁷⁸. Isto porque, realisticamente, o recurso a um veículo especial com grua elevatória, que terá de ser especificamente pedido por escrito antes de cada utilização, não deverá ocorrer mais do que uma ou duas vezes por ano e consumidor⁷⁹.

3. Conclusão provisória

139. Em suma, pode concluir-se que uma prática como a que está em questão no caso em apreço pode ser justificada nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, 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

- a) não seja 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
- b) as medidas adotadas não prejudiquem de forma excessiva os habitantes das partes da cidade em causa, sendo que

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

74 — V., desde logo, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 119).

75 — V., em particular, artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/32.

76 — V., desde logo, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 122).

77 — V., desde logo, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 121).

78 — 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.

79 — V., desde logo, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.º 120).

- o risco de estigmatização de um grupo étnico assume uma importância significativamente maior do que considerações puramente económicas e
- o interesse dos consumidores finais de eletricidade em controlar o seu consumo individual de eletricidade através de uma verificação visual regular dos seus contadores seja devidamente tido em consideração.

D – Consequências para o litígio no processo principal

140. Caso se chegue, no âmbito da análise da discriminação, à conclusão que acabo de expor, levanta-se desde logo a questão seguinte, de saber que consequências terá para o litígio no processo principal a constatação de uma discriminação em razão da origem étnica na aceção da Diretiva 2000/43. Esta problemática, que já era controvertida no processo *Belov*, foi também discutida no presente caso, nomeadamente pela *CHEZ*.

141. A este respeito, basta uma remissão para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça: na medida do 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 prosseguido⁸⁰. 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 prosseguida⁸¹.

142. Com base nas informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, não há quaisquer indícios de que, no processo principal, esteja excluída a possibilidade de interpretar e aplicar as disposições pertinentes do direito búlgaro, designadamente as da *ZZD*, em conformidade com a Diretiva 2000/43. Assim, neste processo não se levantam — tanto quanto é possível depreender — quaisquer questões difíceis relacionadas com o efeito direto horizontal dos direitos fundamentais.

143. Independentemente desta questão, importa referir que uma diretiva não pode, por si mesma, criar obrigações para um particular, nem pode, por conseguinte, ser invocada, enquanto tal, contra ele⁸².

144. A proibição da discriminação em razão da raça e da origem étnica constitui, no entanto, um princípio geral do direito da União, consagrado, no direito primário, no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais, e que apenas é concretizado na Diretiva 2000/43⁸³ — tal como, designadamente, a proibição da discriminação em razão da idade ou da orientação sexual na Diretiva 2000/78⁸⁴ e ao contrário do que sucede, por exemplo, com o direito a férias anuais remuneradas⁸⁵ ou o direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa⁸⁶.

80 — Jurisprudência constante: v., entre outros, acórdão *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, n.º 8), *Pfeiffer e o.* (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 113), *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 24) e *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 71).

81 — V., a este respeito, acórdãos *Pfeiffer e o.* (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.ºs 115 a 119) e *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 27); no mesmo sentido, acórdão de 10 de abril de 1984, *von Colson e Kamann* (14/83, EU:C:1984:153, n.º 28: «dentro da margem de apreciação que lhe é concedida pelo direito nacional»).

82 — Acórdão *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, n.º 20), *Pfeiffer e o.* (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 108) e *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 37); no mesmo sentido acórdão *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 39).

83 — Acórdão *Runevič-Vardyn e Wardyn* (C-391/09, EU:C:2011:291, n.º 43); v. igualmente as minhas conclusões no processo *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 63 e 80).

84 — A jurisprudência proferida em relação à Diretiva 2000/78 é, por conseguinte, transponível, sem mais, para a Diretiva 2000/43; v. acórdãos *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709, n.ºs 74 e 75), *Kücükdeveci* (EU:C:2010:21, n.ºs 51 e 53); e *Römer* (C-147/08, EU:C:2011:286, em particular, n.º 59).

85 — Acórdão *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, em particular o n.º 42). Neste processo 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.

86 — Acórdão *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, n.ºs 45 a 49).

145. No caso de relações jurídicas como as do presente processo, entre consumidores e pequenos comerciantes, 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.

146. 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 da discriminação consagrada como direito fundamental. É tanto mais assim quanto, num caso como o presente, o particular não é o destinatário direto do direito fundamental, sendo o direito fundamental apenas aplicado como critério de controlo da legalidade do direito interno⁸⁷.

VI – Conclusão

147. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Administrativen sad Sofia-grad:

- 1) As pessoas residentes numa área habitada predominantemente por membros de um determinado grupo étnico, e que não pertencem a esse grupo, também podem invocar a proibição da discriminação em razão da origem étnica, caso sejam discriminadas por associação em virtude da natureza geral e coletiva de uma medida.
- 2) 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 Romas tais contadores são colocados em postes a uma altura não acessível de cerca de 6 metros, pode-se admitir que se verifica o primeiro indício de uma discriminação indireta em razão da origem étnica, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), em conjugação com o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43.
- 3) Uma prática 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
 - a) não seja 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
 - b) as medidas adotadas não prejudiquem de forma excessiva os habitantes das partes da cidade em causa, sendo que
 - o risco de estigmatização de um grupo étnico assume uma importância significativamente maior do que considerações puramente económicas, e
 - o interesse dos consumidores finais de eletricidade em controlar o seu consumo individual de eletricidade através de uma verificação visual regular dos seus contadores seja devidamente tido em consideração.

87 — V., desde logo, as minhas conclusões no processo Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, n.ºs 81 e 82).