



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

31 januari 2013*

”Förhandsavgörande — Artikel 267 FEUF — Begreppet ’nationell domstol’ — Domstolen saknar behörighet”

I mål C-394/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgarien) genom beslut av den 19 juli 2011, som inkom till domstolen den 25 juli 2011, i ett förfarande mellan

Valeri Hariev Belov

och

CHEZ Elektro Balgaria AD,

Lidia Georgieva Dimitrova,

Roselina Dimitrova Kostova,

Kremena Stoyanova Stoyanova,

CHEZ Razpredelenie Balgaria AD,

Ivan Kovarzhchik,

Atanas Antonov Dandarov,

Irzhi Postolka,

Vladimir Marek,

Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av L. Bay Larsen, tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

* Rättegångsspråk: bulgariska

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 juli 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Valeri Hariev Belov, genom G. Chernicherska, avocat,
- CHEZ Elektro Bulgaria AD och CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, genom A. Ganev och V. Bozhilov, avocats,
- Bulgariens regering, genom T. Ivanov och D. Drambozova, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom J. Enegren och D. Roussanov, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 20 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2.2 och 2.3, 3.1 h och 8.1 i rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, s. 22), av artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, s. 37), av skäl 29 samt artiklarna 1 och 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG (EUT L 114, s. 64), av artikel 3.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, s. 55) samt av artikel 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 2 Begäran har framställts i ett förfarande som rör frågan huruvida en åtgärd bestående i att man i två stadsdelar i staden Montana (Bulgarien), som till övervägande del bebos av romer, har placerat mätare för avläsning av elförbrukning på sju meters höjd på stolpar utanför abonnenternas bostäder utgör diskriminering på grund av etniskt ursprung. Om så skulle befinnas vara fallet uppkommer även fråga om att förelägga dem som gjort sig skyldiga till nämnda diskriminering att upphöra med den och om att eventuellt ålägga dem böter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 2.2 och 2.3 i direktiv 2000/43 föreskrivs följande:

”2. Enligt punkt 1 skall

- a) direkt diskriminering anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation,

b) indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

3. Trakasserier skall anses vara diskriminering enligt punkt 1 när ett oönskat beteende som har samband med ras eller etniskt ursprung syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas. Begreppet trakasserier får i detta sammanhang definieras i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning och praxis.”

4 I artikel 3.1 h i direktiv 2000/43 föreskrivs följande:

”Inom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om följande:

...

h) Tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.”

5 I artikel 8.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall, i enlighet med sina nationella rättssystem, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det, när personer, som anser sig kränkta genom att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem, inför domstol eller annan behörig myndighet lägger fram fakta som ger anledning att anta att det har förekommit direkt eller indirekt diskriminering, skall åligga svaranden att bevisa att det inte föreligger något brott mot principen om likabehandling.”

6 I artikel 13 i direktivet 2000/43 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Dessa organ får utgöra en del av organ som på nationell nivå har till uppgift att tillvarata de mänskliga rättigheterna eller att ta till vara enskildas rättigheter.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att behörigheten för dessa organ omfattar följande:

- Att på ett oberoende sätt bistå personer som utsatts för diskriminering genom att driva klagomål om diskriminering, utan att det påverkar rättigheterna för personer som har blivit diskriminerade eller för föreningar, organisationer eller andra rättsliga enheter som anges i artikel 7.2.
- Att genomföra oberoende undersökningar om diskriminering.
- Att offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering.”

Bulgarisk rätt

- 7 I artikel 4 i lagen om skydd mot diskriminering (Zakon za zatschita ot diskriminatsia) (nedan kallad ZZD) föreskrivs följande:

”(1) All direkt eller indirekt diskriminering på grund av ... etnisk tillhörighet ... är förbjuden.

(2) Direkt diskriminering föreligger när en person på grund av sådana egenskaper som avses i punkt 1 behandlas mindre gynnsamt än vad en annan person behandlas, har behandlats eller skulle behandlas under jämförbara och liknande förhållanden.

(3) Indirekt diskriminering föreligger när en person på grund av sådana egenskaper som avses i punkt 1 försätts i en mindre gynnsam situation än andra personer med stöd av en till synes neutral bestämmelse eller praxis eller ett till synes neutralt kriterium, såvida inte denna bestämmelse eller denna praxis eller detta kriterium motiveras av ett legitimt mål och de medel som används för att uppnå det är lämpliga och nödvändiga.”

- 8 I artikel 9 i ZZD föreskrivs att när ”en part i ett förfarande om skydd mot diskriminering påstår att han eller hon har blivit diskriminerad och lägger fram fakta som gör att det kan slås fast att det har förekommit diskriminering, måste svaranden visa att rätten till likabehandling inte har åsidosatts”.
- 9 I artikel 37 i ZZD anges att ”det är förbjudet att på grund av sådana egenskaper som avses i artikel 4 punkt 1 vägra tillhandahålla varor eller tjänster eller att tillhandahålla varor eller tjänster av sämre kvalitet eller på oförmånligare villkor”.
- 10 I paragraf 1 i de ”kompletterande bestämmelserna” till ZZD definieras uttrycket ”oförmånlig behandling” som ”varje handling, åtgärd eller underlåtenhet som direkt eller indirekt skadar legitima rättigheter eller intressen”.
- 11 ZZD innehåller dessutom ett visst antal bestämmelser om Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Kommissionen för skydd mot diskriminering) (nedan kallad KZD). Det anges bland annat hur denna ska vara sammansatt, vilka uppgifter den ska ha och hur den ska fungera.
- 12 I artikel 47 i ZZD föreskrivs följande:

”[KZD] ska

1. fastställa överträdelse av denna lag eller andra lagar om likabehandling och slå fast vem som ska anses vara skyldig till överträdelsen och vem som berörs av den,
2. fatta beslut om förebyggande av och upphörande av överträdelsen och om återställande av den ursprungliga situationen,
3. tillämpa föreskrivna sanktioner och vidta administrativa tvångsåtgärder,
4. utfärda bindande anvisningar för att följa denna lag eller andra lagar om likabehandling,
5. överklaga administrativa rättsakter som antagits i strid med denna lag eller andra lagar om likabehandling, väcka talan vid domstol och intervensera som berörd part i mål som väckts med stöd av denna lag eller andra lagar om likabehandling,
6. lämna förslag eller rekommendationer till statliga och kommunala organ för att förebygga diskriminerande handlande och för att ogiltigförklara rättsakter som dessa organ har antagit i strid med denna lag eller andra lagar om likabehandling,

7. föra ett offentligt register över sina laga kraftvunna beslut och över sina bindande anvisningar,
8. avge yttranden över huruvida förslag till normativa rättsakter är förenliga med lagstiftning om förebyggande av diskriminering och lämna rekommendationer om att normativa rättsakter ska antas, upphävas, ändras eller kompletteras,
9. på ett oberoende sätt bistå personer som har blivit diskriminerade att ge in en ansökan,
10. genomföra oberoende studier om diskriminering,
11. publicera oberoende rapporter och lämna rekommendationer om samtliga frågor som rör diskriminering, och
12. utöva andra befogenheter som anges i den förordning som reglerar KZD:s organisation och verksamhet.”

13 I artikel 48 i ZZD föreskrivs följande:

”(1) [KZD] ska pröva och avgöra ärenden som väcks vid den, i avdelning med en sådan sammansättning som ordföranden bestämmer.

(2) [KZD:s] ordförande ska utse de fasta avdelningar som ska vara specialiserade på följande typer av diskriminering:

1. Diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller ras.
2. Diskriminering på grund av kön.
3. Diskriminering på grund av andra egenskaper som avses i artikel 4.1.

...”

14 I artikel 50 i ZZD föreskrivs följande:

”Förfaranden vid [KZD] inleds

1. genom ansökan från berörda personer,
2. på [KZD:s] initiativ, eller
3. genom klagomål från fysiska och juridiska personer eller statliga och kommunala organ.”

15 I artikel 54 i ZZD föreskrivs följande:

”Så snart ett förfarande har inletts, ska [KZD:s] ordförande tilldela en avdelning ärendet. Avdelningen ska därefter utse en ledamot att vara referent.”

16 I artikel 55 i ZZD föreskrivs följande:

”(1) Referenten ska inleda ett undersökningsförfarande, under vilket han eller hon ska inhämta den skriftliga bevisning som behövs för att på ett fullständigt sätt klarlägga omständigheterna i ärendet, med anlitande av anställda och externa experter.

(2) Enskilda personer, statliga organ och enheter på regional eller lokal nivå är skyldiga att under undersökningen samarbeta med [KZD] och att lämna de upplysningar och ge in de handlingar som den begär samt att lämna de klargöranden som behövs.

...”

17 I artikel 65 i ZZD föreskrivs följande:

”När avdelningen meddelar sitt avgörande, ska den

1. slå fast vilken överträdelse som har begåtts,
2. slå fast vem som är skyldig till överträdelsen och vem som berörs av den,
3. slå fast vilken typ av sanktion som ska tillämpas och hur sträng den ska vara,
4. besluta om administrativa tvångsåtgärder, eller
5. slå fast att det inte har skett någon överträdelse av lagen och lämna ansökan utan åtgärd.”

18 I artikel 68 punkt 1 i ZZD föreskrivs följande:

”[KZD:s] avgöranden får överklagas i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Ett överklagande ska ges in inom 14 dagar från det att avgörandet delgavs de berörda parterna.”

Twisten vid KZD och tolkningsfrågorna

19 Under åren 1998 och 1999 vidtog statliga elektricitetsbolag en åtgärd bestående i att man i vissa stadsdelar i bulgariska städer, som är kända för att till övervägande del bebos av romer, placerade mätare för avläsning av elförbrukning på sju meters höjd på stolpar utanför abonnenternas bostäder.

20 En sådan åtgärd (nedan kallad den aktuella åtgärden) vidtogs bland annat i stadsdelarna ”Ogosta” och ”Kosharnik” i staden Montana. Det är utrett att dessa stadsdelar fortfarande, även i nuläget, till övervägande del bebos av romer.

21 Sedan energisektorn hade privatiserats övertogs verksamheten avseende leverans och distribution av el till dessa två stadsdelar av bland annat CHEZ Elektro Bulgaria AD (nedan kallat CEB), som är ett bolag som levererar el, och CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (nedan kallat CRB), som är ett bolag som äger eldistributionsnät.

22 I artikel 27.1 i de allmänna villkoren för användning av CRB:s eldistributionsnät (nedan kallade CRB:s allmänna villkor) anges att ”[k]ommersiella mätinstrument, inbegripet utrustning för taxehantering, ska tillhandahållas på ett sådant sätt att konsumenten kan avläsa sin elkonsumtion”. I artikel 27.2 föreskrivs emellertid att ”[om] de kommersiella mätinstrumenten, för att säkerställa medborgarnas hälsa och liv, egendomsskyddet, elkvaliteten, kontinuiteten i eltillförseln liksom säkerheten och tillförlitligheten i elleveranssystemet, installeras på svårtillgängliga ställen, är eldistributionsföretaget skyldigt att på egen bekostnad säkerställa en möjlighet till visuell kontroll inom tre dagar efter skriftlig begäran från konsumenten”.

23 Valeri Hariev Belov, som presenterar sig själv som rom, bor i stadsdelen ”Ogosta”. Han anser att den aktuella åtgärden utgör sådan diskriminering på grund av etniskt ursprung som är förbjuden enligt artikel 37 i ZZD. Diskrimineringen riktar sig både mot honom själv och mot andra romer som är elkonsumenter och som bor i nämnda stadsdel samt i stadsdelen ”Kosharnik”. Han har därför gett in

en begäran om att KZD ska förelägga CEB att upphöra med åtgärden och att den ska utfärda de sanktioner som anges i ZZD. Till begäran har fogats en protestskrivelse som är undertecknad av flera andra boende i de aktuella stadsdelarna.

- 24 KZD anser att den handling som getts in av Valeri Hariev Belov kan anses utgöra både en ansökan enligt artikel 50.1 i ZZD och ett klagomål enligt artikel 50.3 i samma lag. I egenskap av boende i stadsdelen "Ogosta" som berörs av den aktuella åtgärden agerar Valeri Hariev Belov för egen räkning och har ställning som sökande i förfarandet. I den mån han agerar för andra i stadsdelarna "Ogosta" och "Kosharnik" boendes räkning har han ställning som klagande.
- 25 Därefter har KZD förelagt CRB, i egenskap av ägare till elmätarna, och Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane (kommissionen för energi och vatten), i egenskap av den myndighet som har godkänt CRB:s allmänna villkor, att inträda i förfarandet. Sådant föreläggande har även utfärdats till olika fysiska personer vilka, i sin egenskap av juridiska företrädare för CEB och CRB, riskerar att ådra sig böter om det visar sig att det föreligger diskriminering.
- 26 CRB har vid KZD gjort gällande att den aktuella åtgärden inte kan anses utgöra diskriminering, eftersom den tillämpas utan åtskillnad på samtliga boende i de berörda stadsdelarna och eftersom det inte föreskrivs i någon lag att konsumenten har en rättighet eller ett legitimt intresse av att kontrollera mätarställningen på sin elmätare.
- 27 CRB har vidare anfört att Valeri Hariev Belov inte har lagt fram bevis för omständigheter som gör att det kan slås fast att det föreligger diskriminering, såsom krävs enligt artikel 9 i ZZD.
- 28 Enligt CRB finns det slutligen inte något samband mellan den aktuella åtgärden och den etniska tillhörigheten hos elkonsumenterna i de två berörda stadsdelarna. Åtgärden är dessutom motiverad av behovet av att förhindra infrastrukturskador och olovligt tillägnande av el som kan medföra fara för bland annat medborgarnas hälsa och liv, säkerheten, egendom och kontinuiteten i eltillförseln samt eventuella extrakostnader för andra konsumenter.
- 29 KZD har angett att det följer av artikel 27.2 i CRB:s allmänna villkor att om konsumenten begär att en visuell kontroll av mätarställningen ska göras, är CRB skyldigt att inom tre dagar tillhandahålla en särskild lyftkorg som gör det möjligt att komma upp till elmätarna. I sådant fall får konsumenten emellertid inte själv läsa av mätarställningen, utan uppgifterna måste vidarebefordras till konsumenten av personer som har befogenhet att använda lyftkorgen. Den nu beskrivna åtgärden har för övrigt aldrig vidtagits i praktiken.
- 30 Enligt artikel 17 punkt 6 i CRB:s allmänna villkor kan konsumenten visserligen få en kontrollmätare installerad i sitt hem mot betalning av en avgift, men även om så sker kommer huvudelmätaren fortfarande att vara placerad utanför bostaden på sju meters höjd.
- 31 KZD anser att den aktuella åtgärden utgör indirekt diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, i den mening som avses i artiklarna 4.3 och 37 i ZZD.
- 32 KZD har dock angett att en tolkning av unionsrätten krävs för att den ska kunna meddela sitt avgörande, med hänsyn till att bestämmelserna i ZZD bland annat har antagits för att införliva direktiv 2000/43.
- 33 I det avseendet har KZD särskilt anfört att artikel 4.2 och 4.3 i ZZD, jämförd med paragraf 1 punkt 7 de kompletterande bestämmelserna till ZZD, såsom de har tolkats av Varhoven administrativen sad (högsta förvaltningsdomstolen), innebär att diskriminering ska anses föreligga endast om det är fråga om kränkning av i lag skyddade rättigheter eller intressen. Därmed avses dock inte rätten att få tillgång till sin elmätare för att läsa av den. KZD är osäker på huruvida denna tolkning är förenlig med bestämmelserna i artikel 2.2 a och b i direktiv 2000/43.

34 KZD har vidare anfört att även om artikel 8.1 i direktiv 2000/43 har införlivats mer eller mindre ordagrant i artikel 9 i ZZD, så skiljer sig den bulgariska versionen av artikel 8.1 från andra språkversioner av samma bestämmelse. I den bulgariska versionen av bestämmelsen föreskrivs nämligen att den som har blivit diskriminerad måste lägga fram fakta som gör att det kan "slås fast" att det har förekommit diskriminering, medan det i övriga språkversioner talas om fakta som ger anledning att "anta" att det har förekommit diskriminering. Varhoven administrativen sad tillämpar för övrigt artikel 9 i ZZD fullt ut som en klassisk allmän bevisregel. Denna domstol har nämligen bland annat uttalat att det inte kan anses styrkt att det har förekommit diskriminering, med hänsyn till att det inte bara bor romer i stadsdelarna "Ogosta" och "Kosharnik" och att skälen för den aktuella åtgärden inte grundas på de berörda personernas etniska tillhörighet.

35 Varhoven administrativen sad har slutligen slagit fast att åtgärder som den aktuella åtgärden i alla händelser är nödvändiga och motiverade med hänsyn till de eftersträlvade legitima målen. KZD är dock osäker på huruvida det finns fog för denna bedömning.

36 Mot denna bakgrund har KZD beslutat att vilandeförklara ärendet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- 1) Omfattas förevarande fall av tillämpningsområdet för [direktiv 2000/43] (artikel 3.1 h)?
- 2) Hur ska uttrycken "behandlas mindre förmånligt" i den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2000/43 och "särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung" i den mening som avses i artikel 2.2 b i direktiv 2000/43 förstås?
 - a) Krävs för att mindre förmånlig behandling ska kunna betecknas som direkt diskriminering att behandlingen är ogynnsam och direkt eller indirekt äventyrar rättigheter eller intressen som uttryckligen fastställts i lag eller ska begreppet anses omfatta varje beteende (inställning), i ordets vidare bemärkelse, som är mindre fördelaktigt än agerandet i en liknande situation?
 - b) Krävs för att försättande i en särskilt ofördelaktig situation ska kunna betecknas som indirekt diskriminering också att försättandet direkt eller indirekt äventyrar rättigheter eller intressen som uttryckligen fastställts i lag, eller ska begreppet, i vidare bemärkelse, anses omfatta varje försättande i en särskilt ogynnsam eller olustig situation?
- 3) Med beaktande av svaret på den andra frågan: För det fall direkt eller indirekt diskriminering i den mening som avses i artikel 2.2 a och b i direktiv 2000/43 endast föreligger om den mindre förmånliga behandlingen eller försättandet i en särskilt ofördelaktig situation direkt eller indirekt äventyrar i lag fastställda rättigheter eller intressen,
 - a) har då elkonsumenterna enligt bestämmelserna i artikel 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, direktiv [2006/32] (skäl 29, artiklarna 1 och 13.1), direktiv [2003/54] (artikel 3.5) och direktiv [2009/72] (artikel 3.7) en rättighet eller ett intresse av att regelbundet kunna kontrollera elmätarens mätarställning som kan åberopas vid nationell domstol i ett förfarande som det nu aktuella, och
 - b) är då en nationell lagstiftning eller en administrativ praxis, som godkänts av den nationella kommissionen för energi och vatten och som innebär att eldistributionsföretag får placera elmätare på svårtillgängliga eller otillgängliga ställen, så att elkonsumenterna inte personligen och regelbundet kan kontrollera mätarställningen och följa förbrukningen, förenliga med dessa bestämmelser?
- 4) Med beaktande av svaret på den andra frågan: För det fall direkt eller indirekt diskriminering kan anses föreligga trots att en rättighet eller ett intresse som fastställts i lag inte direkt eller indirekt äventyras,

- a) är då en nationell lagstiftning eller rättspraxis som de nu aktuella, som innebär att diskriminering endast föreligger när den ogynnsamma behandlingen eller försättandet i en ogynnsam situation direkt eller indirekt äventyrar i lag fastställda rättigheter eller intressen, förenliga med artikel 2.2 a och b i direktiv 2000/43, och,
 - b) om så inte är fallet, är då den nationella domstolen skyldig att bortse från nämnda lagstiftning och praxis och tillämpa definitionerna i direktivet?
- 5) Hur ska artikel 8.1 i direktiv 2000/43 tolkas?
- a) Krävs enligt denna bestämmelse att den som har blivit diskriminerad lägger fram fakta som gör att det på ett entydigt, obestridligt och säkert sätt kan slås fast att det har förekommit direkt eller indirekt diskriminering, eller räcker det att nämnda fakta ger anledning att förmoda eller anta att så är fallet?
 - b) Är den omständigheten att man enbart i de två stadsdelar som är kända för att bebos av romer, med vissa kända undantag har placerat elmätarna på elstolpar på gatan, så högt upp att konsumenterna inte kan kontrollera mätarställningen visuellt, medan man i alla andra stadsdelar har placerat elmätarna på en annan höjd, som möjliggör en visuell kontroll (ungefär 1,7 meter), oftast i konsumentens bostad, alternativt på byggnadens fasad eller inhägnad, av sådan karaktär att den medför att bevisbördan blir omvänd, så att denna ska ligga på motparten?
 - c) Är omständigheter som att inte bara romer, utan även människor med annan etnisk härkomst, bor i de två stadsdelar som är kända för att bebos av romer, eller att den andel av invånarna i dessa båda stadsdelar som faktiskt betecknar sig själva som romer kan variera, eller att skälen till att elmätarna har placerats på sju meters höjd i dessa båda stadsdelar enligt eldistributionsföretaget är allmänt kända, av sådan karaktär att de inte medför att bevisbördan kan bli omvänd, så att den läggs på motparten?
- 6) Med beaktande av svaret på den femte frågan:
- a) För det fall artikel 8.1 i direktiv 2000/43 ska tolkas så, att det är tillräckligt att den som har blivit diskriminerad lägger fram fakta som ger anledning att förmoda eller anta att diskriminering har förekommit och de ovan angivna omständigheterna medför omvänd bevisbörda, så att denna ska ligga på motparten, vilken slags diskriminering ska i så fall antas föreligga på grundval av dessa omständigheter: direkt eller indirekt diskriminering och/eller trakasserier?
 - b) Medger bestämmelserna i direktiv 2000/43 att direkt diskriminering och/eller trakasserier rättfärdigas med att det är fråga om att med hjälp av nödvändiga och lämpliga medel tillvarata ett legitimt intresse?
 - c) Mot bakgrund av de legitima intressen som åberopats av eldistributionsföretaget, kan den åtgärd som har vidtagits i de två stadsdelarna anses vara motiverad med hänsyn till följande omständigheter?
 - Åtgärden tillämpas på grund av att ett stort antal elanvändare i de två berörda stadsdelarna har underlåtit att betala sina elräkningar samt att elanvändarna har gjort sig skyldiga till överträdelse som har skadat och äventyrat elanläggningarnas säkerhet, kvalitet och fortlöpande och riskfria funktion. Vidare tillämpas åtgärden utan åtskillnad på samtliga elanvändare, oberoende av om den enskilde användaren har betalat sina räkningar för eldistribution och -leverans eller inte, och oberoende av om det konstaterats att den enskilde användaren har gjort sig skyldig till någon form av

överträdelse (manipulering av elmätaren, otillåten anslutning och/eller otillåten omledning/användning av el utan att mätning eller betalning sker, eller något annan form av skadegörelse på elnätet som skadar eller äventyrar nätets säkerhet, kvalitet och fortlöpande och riskfria funktion).

- I lagstiftningen och i de allmänna villkoren i distributionsavtalet finns bestämmelser om civilrättsligt, administrativt och straffrättsligt ansvar för liknande överträdelser.
- I artikel 27.2 i de allmänna avtalsvillkoren anges visserligen att distributionsföretaget efter uttrycklig skriftlig begäran från en elanvändare är skyldigt att säkerställa en möjlighet till visuell kontroll av elmätarens mätarställning. Rent faktiskt innebär dock detta inte att användaren personligen och regelbundet kan kontrollera mätarställningen.
- En elanvändare kan efter uttrycklig skriftlig begäran och mot betalning av en avgift få en elmätare installerad i sin bostad.
- Den aktuella åtgärden stigmatiserar på ett säreget och uppenbart sätt ett oriktigt beteende från elanvändarens sida, oavsett form, genom att skälen för att den har vidtagits är allmänt kända enligt eldistributionsföretaget.
- Det finns andra sätt och andra tekniska metoder för att förhindra skadegörelse på elmätarna.
- Enligt distributionsföretagets juridiska ombud har en liknande åtgärd som har vidtagits i stadsdelar bebodda av romer i en annan stad i praktiken inte varit effektiv när det gäller att förhindra skadegörelse.
- En i en av dessa stadsdelar uppförd elanläggning (transformator) förefaller sakna säkerhetsanordningar och elmätare.”

Domstolens behörighet

- 37 KZD har i beslutet om hänskjutande redogjort för skälen till att den anser sig vara en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Den bulgariska regeringen och Europeiska kommissionen anser också att KZD ska anses vara en ”domstol” i nämnda mening och att EU-domstolen således är behörig att pröva de tolkningsfrågor som KZD har ställt. CEB och CRB är däremot osäkra på huruvida så är fallet. De har för det första gjort gällande att KZD:s jurisdiktion inte är av tvingande art, för det andra att den inte i tillräcklig utsträckning kan garantera sitt oberoende och för det tredje att det nu aktuella pågående förfarandet vid den inte är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär.
- 38 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att den vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet utgör en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket är en rent unionsrättslig fråga, beaktar ett antal omständigheter, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, organet är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning (se, bland annat, dom av den 14 juni 2011 i mål C-196/09, Miles m.fl., REU 2011, s. I-5105, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 39 Härtill kommer att nationella domstolar endast är behöriga att begära att EU-domstolen ska meddela förhandsavgörande om en tvist är anhängig vid dem och om förfarandet i fråga är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär (se, bland annat, dom av den 31 maj 2005 i mål C-53/03, Syfait m.fl., REG 2005, s. I-4609, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

- 40 Frågan huruvida ett organ är behörigt att begära ett förhandsavgörande av domstolen ska således avgöras på grundval av såväl strukturella som funktionella kriterier. Ett nationellt organ kan anses vara en "domstol", i den mening som avses i artikel 267 FEUF, när det fullgör dömande uppgifter, men inte när det fullgör andra – till exempel administrativa – uppgifter (se, bland annat, beslut av den 26 november 1999 i mål C-192/98, ANAS, REG 1999, s. I-8583, punkt 22).
- 41 Vid bedömningen av huruvida ett nationellt organ, som enligt lag ska fullgöra olika slags uppgifter, ska anses vara en "domstol", i den mening som avses i artikel 267 FEUF, är det följaktligen nödvändigt att kontrollera exakt vilka slags uppgifter organet fullgör i det särskilda normativa sammanhang i vilket det har framställt sin begäran om förhandsavgörande (se beslutet i det ovannämnda målet ANAS, punkt 23).
- 42 I det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. KZD ska visserligen fullgöra olika slags uppgifter som inte alls är av dömande karaktär, bland annat i sin egenskap av organ för främjande av likabehandling enligt artikel 13 i direktiv 2000/43. Frågan huruvida KZD kan eller inte kan anses utgöra en "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF ska emellertid prövas mot bakgrund av de uppgifter som den fullgör i det förfarande i vilket förevarande begäran om förhandsavgörande har framställts.
- 43 Det följer av artikel 50 i ZZD att förfaranden som äger rum vid den enhet inom KZD som har framställt förevarande begäran om förhandsavgörande kan komma till stånd på tre olika sätt, nämligen genom en ansökan från en person som anser sig ha blivit diskriminerad (enligt artikel 50.1), genom ett klagomål från fysiska och juridiska personer eller statliga och kommunala organ (enligt artikel 50.3) eller på KZD:s eget initiativ (enligt artikel 50.2).
- 44 I förevarande fall framgår det av KZD:s bedömningar (se punkt 24 ovan) att Valeri Hariev Belov har vänt sig till detta organ med stöd av både artikel 50.1 i ZZD, i egenskap av person som berörs direkt av den aktuella åtgärden, och artikel 50.3 i ZZD, i den mån han säger sig agera för andra i de av åtgärden berörda stadsdelarna boendes räkning.
- 45 Prövningen av huruvida KZD ska anses vara en "domstol", i den mening som avses i artikel 267 FEUF, ska göras mot bakgrund bland annat av de uppgifter som KZD har att fullgöra med anledning av att ett förfarande har inletts vid den på nyss angivet sätt.
- 46 Domstolen finner i detta avseende att det finns en rad omständigheter, däribland de som åberopats av CEB och CRB, som är ägnade att inge tvivel om att det nu aktuella nationella förfarandet, som inletts med stöd av artiklarna 50.1 och 50.3 i ZZD, är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 39.
- 47 För det första följer det av artikel 50.2 i ZZD att ett liknande förfarande som det i vilket förevarande begäran om förhandsavgörande har framställts lika gärna skulle ha kunnat genomföras – med anledning av samma faktiska omständigheter – på KZD:s eget initiativ. De upplysningar som domstolen har tillgång till ger emellertid vid handen att oavsett på vilket sätt ett förfarande inleddes vid detta organ med stöd av artikel 50 (det vill säga genom ansökan, genom klagomål, eller på KZD:s eget initiativ), sker handläggningen i allt väsentligt på ett likartat sätt, varvid KZD har omfattande undersökningsbefogenheter för att kunna inhämta den bevisning som behövs för att klarlägga omständigheterna i ärendet. Härtill kommer att förfaranden som inletts genom ansökan, klagomål eller ex officio även är avsedda att leda till likartade resultat, det vill säga att den som gjort sig skyldig till diskrimineringen föreläggs att upphöra med densamma och eventuellt åläggs böter.

- 48 För det andra är det utrett att KZD får – vilket den för övrigt också har gjort i det nu aktuella ärendet – förelägga andra personer att inträda i förfarandet än de som namngetts av den part som inlett ett förfarande vid KZD genom en ansökan eller ett klagomål. Så kan bland annat ske när KZD anser att de personerna skulle kunna komma att anses vara skyldiga till den av sökanden/klaganden påstådda diskrimineringen och/eller kunna komma att åläggas böter för detta.
- 49 För det tredje är det även utrett genom de upplysningar som har lämnats till domstolen att när ett överklagande ges in mot ett avgörande som KZD har meddelat i ett ärende som inletts med stöd av artikel 50 i ZZD, får KZD ställning som svarande vid den förvaltningsdomstol som ska pröva överklagandet. Om KZD:s avgörande upphävs av förvaltningsdomstolen kan KZD dessutom överklaga den domstolens avgörande till Varhoven administrativen sad.
- 50 För det fjärde synes det framgå av den bulgariska förvaltningsprocesslagen att när ett överklagande ges in mot ett avgörande som KZD har meddelat i ett ärende som det nu aktuella, är det möjligt för KZD att återkalla avgörandet, under förutsättning att den part som gynnas av avgörandet samtycker, såsom CEB och CRB gjorde gällande vid förhandlingen och såsom också bekräftades av Valeri Hariev Belov.
- 51 Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter finner domstolen att det avgörande som KZD ska meddela i ett förfarande som inletts med stöd av artikel 50 i ZZD, särskilt punkterna 1 och 3 i densamma, i allt väsentligt liknar ett förvaltningsbeslut och inte är av rättsskipningskaraktär i den mening som avses i domstolens praxis avseende begreppet ”domstol” i artikel 267 FEUF.
- 52 Domstolen gör i övrigt följande bedömning i denna del. Som anförts ovan kan ett avgörande från KZD av nyss nämnt slag överklagas till förvaltningsdomstol, och den domstolens avgörande kan i sin tur överklagas till Varhoven administrativen sad. Det förhållandet att dessa rättsmedel existerar bidrar således till att säkerställa att systemet med begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF fungerar effektivt och att unionsrätten – i förevarande fall bland annat direktiv 2000/43 – tolkas enhetligt, vilket är syftet med den bestämmelsen. Enligt artikel 267 FEUF får, eller i förekommande fall måste, nämligen sådana nationella domstolar begära förhandsavgörande av domstolen när ett avgörande angående tolkningen eller giltigheten av unionsrätten krävs för att de ska kunna döma i saken.
- 53 Under förfarandet vid domstolen har två domstolsavgöranden åberopats, närmare bestämt ett avgörande meddelat av Varhoven kasationsdomstolen (högsta kassationsdomstolen) den 22 januari 2009 och ett avgörande meddelat av Varhoven administrativen sad den 27 oktober 2010. Av dessa framgår att det i ZZD har inrättats två alternativa och självständiga förfaranden som gör det möjligt för en person som, likt Valeri Hariev Belov, anser sig ha blivit diskriminerad att begära att diskrimineringen ska upphöra. Förutom möjligheten att få till stånd ett administrativt förfarande – såsom det nu aktuella pågående förfarandet vid KZD, som inletts med stöd av artikel 50 i ZZD – har den berörda personen nämligen även möjlighet att väcka talan vid Rayonen sad (allmän domstol i första instans) för att utverka ett sådant förbuds föreläggande och eventuellt skadestånd.
- 54 Redan av vad som slagits fast ovan i punkt 51 följer att när KZD fullgör sådana uppgifter som dem som åligger den i det nu aktuella nationella förfarandet, utgör den inte en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Det saknas därför anledning att pröva huruvida KZD uppfyller de övriga kriterierna för att avgöra huruvida ett hänskjutande organ ska anses vara en ”domstol” i nyss nämnd mening. Således finns heller ej anledning att pröva de övriga invändningar som därvid har framställts av CEB och CRB (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010 i mål C-517/09, RTL Belgium, REU 2010, s. I-14093, punkt 48).
- 55 Av det ovan anförda följer att domstolen saknar behörighet att besvara de frågor som har ställts av KZD.

Rättegångskostnader

- 56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i ärendet vid det nationella organet utgör ett led i beredningen av samma ärende, ankommer det på det organet att besluta om kostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Europeiska unionens domstol saknar behörighet att besvara de frågor som har ställts av Komisia za zashtita ot diskriminatsia genom beslut av den 19 juli 2011.

Underskrifter