



Datum van  
inontvangstneming

:

24/03/2014

**Zaak C-83/14**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

17 februari 2014

**Verwijzende rechter:**

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije)

**Datum van indiening:**

5 februari 2014

**Verzoekende partij:**

CEZ Razpredelenie Bulgaria AD

**Verwerende partij:**

Komisija za zashtita ot diskriminatsia

**Tussenkommende partijen:**

Komisija za energiyno i vodno regulirane

Anelia Georgieva Nikolova, als zelfstandige zakenvrouw handelend onder de naam „Anelia Nikolova-Rosa”

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Het onderhavige geding is ingeleid door een beroep tegen het besluit van de Komisija za zashtita ot diskriminatsia (Commissie ter bescherming tegen discriminatie; hierna: „KZD”) van 30 mei 2012, waarbij is vastgesteld dat de CEZ Razpredelenie Bulgaria AD (hierna: „CEZ”) Anelia Georgieva Nikolova, die als zelfstandige zakenvrouw handelt onder de naam Anelia Nikolova-Rosa (hierna: „Nikolova”), direct discrimineert op basis van haar persoonlijke situatie. Het discriminerende gedrag bestaat in het installeren van een toestel voor de commerciële verbruiksmeting van de door Nikolova verbruikte elektriciteit op een plaats die visuele controle van dat toestel onmogelijk maakt, namelijk buiten de

woning waar de elektriciteit wordt geleverd en op ongeveer zes meter hoogte, waardoor verzoekster ongunstiger wordt behandeld dan alle andere klanten van CEZ, van wie de toestellen voor commerciële verbruiksmeting wel visueel kunnen worden gecontroleerd.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, sub a en b, van richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Moet het begrip „etnische afstamming” respectievelijk „etnische afkomst”, zoals gebruikt in richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming respectievelijk het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat daaronder een compacte groep van Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst valt, als die welke in de stadswijk „Gizdova mahala” van de stad Dupnitsa wonen?
- 2) Is het begrip „vergelijkbare situatie”, in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van richtlijn 2000/43, toepasbaar in een situatie als aan de orde in het onderhavige geding, waarbij de toestellen voor commerciële verbruiksmeting in Romastadswijken op een hoogte van zes tot zeven meter worden geïnstalleerd, terwijl zij in andere stadswijken zonder een compacte groep inwoners van Roma-afkomst gewoonlijk op een hoogte van minder dan twee meter worden geïnstalleerd?
- 3) Moet artikel 2, lid 2, sub a, van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat door de installatie in Romastadswijken van toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter de bevolking van Roma-afkomst minder gunstig wordt behandeld dan de bevolking met een andere etnische afstamming?
- 4) Indien het om een minder gunstige behandeling gaat, moet de voornoemde bepaling dan aldus worden uitgelegd dat deze behandeling in een situatie als aan de orde in het onderhavige geding volledig of gedeeltelijk op de omstandigheid berust dat zij de etnische groep van Roma betreft?

- 5) Is een nationale regeling als § 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij de Zakon za zashtita ot diskriminatsia (wet ter bescherming tegen discriminatie), op grond waarvan er sprake is van een „ongunstige behandeling” bij elke daad, elke handeling of elk nalaten waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of rechtmatige belangen, verenigbaar met richtlijn 2000/43?
- 6) Is het begrip „een ogenschijnlijk neutrale handelwijze” in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43 van toepassing op de praktijk van de CEZ Razpredelenie Bulgaria AD om toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter te installeren? Moet het begrip „ogenschijnlijk” aldus worden uitgelegd dat de praktijk kennelijk neutraal dient te zijn, of moet dit begrip aldus worden uitgelegd dat deze praktijk op het eerste gezicht neutraal dient te lijken, m.a.w. schijnbaar neutraal is?
- 7) Is voor indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43 vereist dat de neutrale handelwijze personen wegens hun ras of etnische afstamming in een veel minder gunstige positie plaatst, of volstaat voor indirecte discriminatie dat deze handelwijze louter personen met een bepaalde etnische afstamming benadeelt? Is in dit verband een nationale bepaling als artikel 4, lid 3, ZZD, op grond waarvan sprake is van indirecte discriminatie wanneer een persoon wegens de in lid 1 vermelde kenmerken (waaronder etnische afstamming) ongunstig wordt behandeld, verenigbaar met artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43?
- 8) Hoe moet het begrip „bijzonder benadeel[d]” in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43 worden uitgelegd? Stemt dit begrip overeen met het begrip „ongunstiger [...] behandeld” in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van richtlijn 2000/43, of omvat dit begrip louter bijzonder ernstige, kennelijke en zwaarwegende gevallen van ongelijke behandeling? Vormt de in de onderhavige zaak beschreven praktijk een bijzonder ongunstige situatie? Volstaat het dat het niet gaat om een bijzonder ernstig, kennelijk en zwaarwegend geval van plaatsing in een ongunstige situatie om te oordelen dat er geen sprake is van indirecte discriminatie (zonder te verifiëren of de betrokken praktijk – gelet op de verwezenlijking van een legitiem doel – gerechtvaardigd, gepast en vereist is)?
- 9) Zijn volgens artikel 2, lid 2, sub a en b, van richtlijn 2000/43 nationale bepalingen zoals artikel 4, leden 2 en 3, ZZD toelaatbaar, op grond waarvan voor directe discriminatie een „ongunstigere behandeling” en voor indirecte discriminatie de „plaatsing in een ongunstiger situatie” is vereist, zonder dat zoals in de richtlijn een onderscheid wordt gemaakt naargelang de ernst van de betrokken ongunstige behandeling?

- 10) Moet artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat de betrokken praktijk van CEZ Razpredelenie Bulgaria AD objectief is gerechtvaardigd in het licht van de doelstelling de veiligheid van het elektriciteitsnet te waarborgen en de correcte registratie van de verbruikte elektriciteit te verzekeren? Is deze praktijk ook passend in het licht van de verplichting van verweerster om de verbruikers vrije toegang te verlenen tot de stand van de ampèremeters? Is deze praktijk noodzakelijk, wanneer uit mediaberichten blijkt dat er andere technische en betaalbare middelen bestaan om de juiste werking van toestellen voor commerciële verbruiksmeting te waarborgen?

### **Toepasselijke bepalingen en rechtspraak van de Europese Unie**

Artikelen 1, 2, 3, 7, lid 1, en 8, lid 1, van richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming

Punt 29 van de considerans en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad

Artikel 21 en 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 2008 in de zaak Feryn, C-54/07

Arrest van het Hof van Justitie van 31 januari 2013 in de zaak Belov, C-394/11

Arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2008 in de zaak Coleman, C-303/06

### **Toepasselijke bepalingen van nationaal recht**

Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Wet ter bescherming tegen discriminatie; hierna: „ZZD”)

Art. 4

„(1) Alle directe of indirecte discriminatie op grond van [...] etnische afkomst [...] is verboden.

(2) Directe discriminatie omvat elke ongunstigere behandeling van een persoon op grond van de in lid 1 genoemde kenmerken ten opzichte van de wijze waarop een andere persoon in vergelijkbare en soortgelijke omstandigheden wordt, was en zal worden behandeld.

(3) Indirecte discriminatie bestaat erin dat een persoon wegens de in lid 1 genoemde kenmerken op basis van een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze in een ongunstigere situatie wordt geplaatst dan andere personen, tenzij deze bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een wettelijk doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

[...]"

Art. 37 ZZD (art. 37 oude versie, nr. 58 van 2012, in werking sedert 1 augustus 2012)

„Het is het niet toegestaan om op grond van de in artikel 4, lid 1, genoemde kenmerken te weigeren goederen te leveren of diensten te verrichten of om goederen te leveren of diensten te verrichten van een lagere kwaliteit of tegen minder gunstige voorwaarden.

[...]"

### **Aanvullende bepalingen**

§ 1.

„Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[...]

7. „ongunstige behandeling’: elke daad, elke handeling of elk nalaten waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of rechtmatige belangen.

8. „op grond van de in artikel 4, lid 1, genoemde kenmerken’: op grond van de omstandigheid dat de gediscrimineerde persoon, of een persoon die met deze persoon is verbonden of kan worden geacht met hem verbonden te zijn, indien deze verbondenheid de reden is voor de discriminatie, thans of in het verleden een of meer van deze kenmerken daadwerkelijk bezit of bezat of vermoed wordt deze daadwerkelijk te bezitten.”

Artikel 104a, leden 1 en 4, artikel 120, leden 1 en 3, van de Zakon za energetikata (Energiewet; hierna: „ZE”)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Nikolova bezit een levensmiddelenzaak in de stadswijk „Gizdova mahala” van de stad Dupnitsa en zij gebruikt de door CEZ geleverde stroom.
- 2 Overeenkomstig artikel 120, leden 1 en 3, ZE wordt het stroomverbruik gemeten via een toestel dat op een door CEZ bepaalde plaats wordt geïnstalleerd. De

toestellen voor de commerciële verbruiksmeting van het stroomverbruik van Nikolova en van alle andere klanten in de stadswijk „Gizdova Mahala”, die bekend staat als grootste Romastadswijk, zijn geïnstalleerd op een voor de verbruikers onbereikbare plaats, namelijk aan de betonnen masten van het bovengrondse elektriciteitsnetwerk op een hoogte van ongeveer zes meter.

- 3 In het hoofdgeding staat vast dat deze praktijk enkel wordt toegepast in stadswijken met een overwegend aantal tot de Romabevolkingsgroep behorende inwoners. Buiten deze stadswijken worden de toestellen voor commerciële verbruiksmeting doorgaans tot op een hoogte van 1,70 meter in de woning van de verbruiker, aan de gevel van het gebouw of aan de omheining aangebracht. De maatregel geldt op dezelfde wijze voor alle inwoners van deze stadswijken, dus zowel voor de daar wonende Bulgaren als voor de daar wonende leden van andere etnische minderheden. Hij geldt niet voor Roma die wonen in overwegend door Bulgaren bewoonde stadswijken.
- 4 Deze praktijk is noodzakelijk geworden door de zeer vaak voorkomende onrechtmatige manipulaties van de toestellen voor de commerciële verbruiksmeting en de talrijke onrechtmatige aansluitingen op het elektriciteitsnet in de Romastadswijken. CEZ heeft in 2013 vastgesteld dat zij door deze onrechtmatige aansluitingen op het elektriciteitsnet in het westen van Bulgarije in de zes daaraan voorafgaande jaren 30 miljoen BGN heeft verloren.
- 5 Uit het in het hoofdgeding op rechterlijk verzoek opgestelde deskundigenverslag blijkt dat in het geval van Nikolova het toestel voor de commerciële verbruiksmeting niet onrechtmatig was gemanipuleerd en dat er evenmin een onrechtmatige aansluiting op het elektriciteitsnet had plaatsgevonden.
- 6 De stroom wordt geleverd overeenkomstig artikel 104a, leden 1 en 4, ZE, op basis van algemene voorwaarden die de eindverbruiker binden vanaf hun bekendmaking. Artikel 27, lid 2, van de in werking getreden algemene voorwaarden van CEZ, die door de Darzhavna komisija po energiyno i vodno regulirane (reguleringscommissie voor energie en water; hierna: „DKEVR”) zijn vastgesteld, bepaalt dat indien „ter bescherming van het leven en de gezondheid van burgers, van de eigendom, van de kwaliteit van de elektriciteit, van de continuïteit van de stroomtoevoer, alsmede van de veiligheid en de betrouwbaarheid van het systeem tot levering van energie, de toestellen voor de commerciële verbruiksmeting op moeilijk toegankelijke plaatsen zijn geïnstalleerd, [...] het elektriciteitsdistributiebedrijf op zijn kosten [dient] te verzekeren dat binnen drie dagen na een schriftelijk verzoek van de verbruiker een visuele controle mogelijk is”. Bovendien kan de verbruiker tegen een vergoeding een controlemeter in zijn woning laten installeren.
- 7 In de pers is bericht over een nieuw soort toestel voor commerciële verbruiksmeting, waarbij de meterstand vanop afstand kan worden afgelezen en

waarbij pogingen om het toestel te manipuleren aan de betrokken onderneming worden gemeld.

- 8 De installatie van het toestel voor commerciële verbruiksmeting op een plaats waar het niet visueel kan worden gecontroleerd, belet Nikolova om de gegevens ervan te verifiëren. Zij is van mening dat de door haar ontvangen rekeningen in vergelijking met haar daadwerkelijk verbruik te hoog zijn. Om die reden heeft zij op 5 december 2008 een klacht ingediend bij de KZD. Daarin heeft zij aangevoerd dat zij door CEZ op grond van haar nationaliteit direct is gediscrimineerd, aangezien de installatie van toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes meter is gemotiveerd door de omstandigheid dat in de betrokken stadswijk voornamelijk Roma wonen, waarmee zij zich identificeert.
- 9 Bij beschikking van 6 april 2010 heeft de KZD vastgesteld dat Nikolova door CEZ op grond van haar kenmerk „nationaliteit” indirect was gediscrimineerd. Op basis van artikel 27, lid 2, van de algemene voorwaarden was Nikolova door een ogenschijnlijk neutrale handelwijze in een ongunstigere situatie geplaatst dan andere verbruikers, die de toestellen voor commerciële verbruiksmeting zelf kunnen controleren. De KZD oordeelde dat ofschoon deze praktijk een legitieme doelstelling had – namelijk de verliezen en de manipulatie van de meettoestellen beëindigen – de middelen ter verwezenlijking van die doelstelling niet passend en niet noodzakelijk waren.
- 10 Tegen deze beschikking is beroep ingesteld bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter: hierna: „VAS”), die deze beschikking op 19 mei 2011 nietig heeft verklaard en de zaak voor hernieuwde behandeling heeft terugverwezen. In zijn beslissing heeft de VAS ten eerste uiteengezet dat de discriminatie, gesteld dat zij heeft plaatsgevonden op grond van het beschermde kenmerk „nationaliteit”, als directe discriminatie moet worden gekwalificeerd, en ten tweede dat, wanneer niet is vastgesteld over welke nationaliteit verzoekster beschikt en in vergelijking met welke andere nationaliteit zij minder gunstig is behandeld, mogelijk sprake is van discriminatie op grond van het kenmerk „persoonlijke situatie”.
- 11 Daarop heeft de KZD de in het hoofdgeding bestreden beschikking van 30 mei 2012 vastgesteld, waarin zij heeft vastgesteld dat CEZ Nikolova wegens haar persoonlijke situatie direct heeft gediscrimineerd, aangezien zij haar ongunstiger heeft behandeld dan al haar andere klanten, van wie de ampèremeters zijn geïnstalleerd op plaatsen waar een visuele controle ervan mogelijk is.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 12 Verzoekster CEZ voert aan dat de bestreden beschikking in strijd is met het materiële recht, respectievelijk de bestuursprocesrechtelijke beginselen. Zij is van mening dat de KZD heeft verzuimd personen te vergelijken die zich in gelijke of soortgelijke vergelijkbare situaties bevinden, aangezien zij Nikolova heeft



vergeleken met een persoon die geen gebouw bezit en gebruikt in een stadswijk die overwegend door Bulgaarse onderdanen van Roma-afkomst wordt bewoond.

- 13 Verder betoogt CEZ dat de maatregel in bestuursrechtelijke bepalingen (algemene voorwaarden) is geregeld en overeenkomstig de daarin vastgelegde voorwaarden is uitgevoerd, zodat deze maatregel niet kan worden geacht discriminerend te zijn. De maatregel is genomen wegens het vastgestelde grote aantal onrechtmatige manipulaties van de toestellen voor commerciële verbruiksmeting en heeft tot doel het leven, de gezondheid en de vermogensrechtelijke belangen van de verbruikers in de stadswijk „Gizdova mahala” te beschermen. Bijgevolg is de maatregel objectief gerechtvaardigd.
- 14 Volgens verweerster KZD is het beroep ongegrond. Zij voert aan dat het gaat om een tot op heden voortdurende schending. Zij betwist de stelling van verzoekster dat bestuursprocesrechtelijke beginselen zijn geschonden.
- 15 De tussenkomen partij DKEVR sluit zich aan bij het betoog van CEZ.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 16 De beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding hangt af van het antwoord op de vraag of de installatie, in door Roma bewoonde stadswijken, van toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter een minder gunstige of ongunstiger behandeling vormt en welke personen zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Wanneer een minder gunstige of ongunstiger behandeling wordt vastgesteld in vergelijking met personen in een vergelijkbare situatie, moet verder worden vastgesteld of die verschillende behandeling geheel of gedeeltelijk aan de etnische afkomst kan worden toegeschreven.
- 17 De beantwoording van deze vragen vereist een uitlegging van het Unierecht, dat volgens de verwijzende rechter op de onderhavige zaak van toepassing is. Het is juist dat de advocaat-generaal in de zaak Belov, betreffende een identiek geval, zich op het standpunt heeft gesteld dat de betrokken natuurlijke personen aan richtlijn 2000/43 niet rechtstreeks rechten jegens CEZ konden ontleen. Ze heeft zich echter tevens op het standpunt gesteld dat het verbod van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming een algemeen beginsel van Unierecht is. Dit beginsel is in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in het primaire recht verankerd en door richtlijn 2000/43 geconcretiseerd. Artikel 3, lid 1, sub h, van deze richtlijn is met betrekking tot de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing.
- 18 Bij de beslechting van het onderhavige geding was het voor de KZD en de VAS onduidelijk wat het beschermde kenmerk was. Volgens de verwijzende rechter is

dit kenmerk niet „nationaliteit”, aangezien Nikolova de Bulgaarse nationaliteit heeft, en evenmin de „persoonlijke situatie”. De klacht van Nikolova valt volgens de verwijzende rechter onder het beschermde kenmerk „ethniciteit”. De toestellen voor commerciële verbruiksmeting zijn immers op een ontoegankelijke plaats geïnstalleerd wegens de onrechtmatige aansluitingen op het elektriciteitsnet, die plaatsvinden in de hoofdzakelijk door Roma bewoonde stadswijken. Hoewel CEZ niet uitdrukkelijk betoogt dat Roma voor deze onrechtmatige manipulaties verantwoordelijk zijn, vloeit dit voort uit de context van de maatregel, aangezien deze enkel geldt voor stadswijken waar overwegend Roma wonen.

- 19 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat de Roma-ethniciteit van Nikolova voortvloeit uit het feit dat zij zich met de Roma van de stadswijk identificeert. Zelfs indien dit niet het geval is, veronderstelt directe discriminatie volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak Feryn niet een identificeerbare klager, zodat de KZD ambtshalve kan optreden en bij vaststelling van een praktijk waardoor een groot aantal personen wordt benadeeld, ten aanzien van alle betrokkenen dezelfde beslissing moet nemen. Bovendien hoeft naar analogie van de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak Coleman het beginsel van gelijke behandeling niet te worden beperkt tot personen die over het beschermde kenmerk – in casu de etnische afstamming – beschikken. Dit beginsel geldt niet voor een bepaalde categorie van personen, maar voor de in artikel 1 van richtlijn 2000/43 vermelde kenmerken. Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter de eerste prejudiciële vraag gesteld.
- 20 De KZD heeft de personen die in de stadswijk „Gizdova mahala” wonen en die hoofdzakelijk Roma zijn, vergeleken met burgers die in andere stadswijken en elders in het land wonen en die hoofdzakelijk Bulgaar zijn. CEZ brengt tegen deze vergelijking in dat daaronder ook de in de stadswijk „Gizdova mahala” wonende Bulgaren vallen. Dit is de reden voor de vierde prejudiciële vraag, namelijk of in verband met de uiteengezette feiten, namelijk dat in Nikolova’s stadswijk, waar hoofdzakelijk Roma wonen, toestellen voor de commerciële verbruiksmeting op zes tot zeven meter hoogte worden geïnstalleerd, terwijl zij in andere stadswijken, waar de bevolking Bulgaars is, normalerwijze op minder dan twee meter hoogte worden geïnstalleerd, sprake is van een „vergelijkbare situatie” in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van richtlijn 2000/43.
- 21 Voorts worden in richtlijn 2000/43 de woorden „minder gunstig [...] behandeld”<sup>1</sup> en „bijzonder benadeeld[d]” gebruikt, terwijl in de ZZD de termen „ongunstigere behandeling” en „in een ongunstigere situatie wordt geplaatst” worden gebruikt. Uit een vergelijking van de Engelse, de Franse en de Bulgaarse taalversie [van

<sup>1</sup> NvdV: In de Duitse taalversie van richtlijn 2000/43 is sprake van een „weniger günstige Behandlung” (i.p.v. een „ungünstigere Behandlung”), in de Franse taalversie van een „trait[ement] [...] moins favorable”, en in de Engelse taalversie van een „less favourabl[e] treatment”. Daarentegen worden in de Nederlandse taalversie de woorden „ongunstiger [...] behande[ling]” gebruikt. Voor de duidelijkheid van de prejudiciële vraagstelling zijn deze echter gewijzigd in „minder gunstige behandeling”.

richtlijn 2000/43] blijkt dat tussen deze verschillende termen geen betekenisverschil bestaat. Bijgevolg is de verwijzende rechter van mening dat voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van directe of indirecte discriminatie richtlijn 2000/43 verschillende gradaties van een verschil in behandeling hanteert. De vaststelling van directe discriminatie veronderstelt volgens richtlijn 2000/43 een „ongunstiger [...] behandel[ing]”, terwijl slechts sprake is van indirecte discriminatie wanneer „personen bijzonder [worden] benadeel[d]”. Tegen deze achtergrond kan worden betoogd dat enkel in een bijzonder ernstig, kennelijk en zwaarwegend geval een plaatsing in een ongunstige situatie tot indirecte discriminatie leidt.

- 22 Volgens de ZZD is de te onderzoeken ongunstige behandeling of situatie echter bij beide soorten van discriminatie even ernstig. Bijgevolg rijst de vraag of de ZZD in overeenstemming is met richtlijn 2000/43. Indien ervan moet worden uitgegaan dat de nationale wet sterkere waarborgen biedt inzake bescherming tegen discriminatie dan het Unierecht, wat in beginsel is toegelaten, rijst de vraag welk begrip van ongelijke behandeling of ongelijke situatie de verwijzende rechter bij de beslechting van het geding dient te gebruiken, namelijk het begrip dat in het Unierecht wordt gebruikt of het begrip zoals dit in het Bulgaarse recht wordt gebruikt. Kan, indien indirecte discriminatie daadwerkelijk een bijzonder ernstig, kennelijk en zwaarwegend geval van ongelijke behandeling veronderstelt, de betrokken praktijk worden geacht een dergelijk geval te vormen wanneer rekening wordt gehouden met de redenen voor deze praktijk en de bestaande waarborgen ter bescherming van de rechten van de gebruiker?
- 23 Voorts is volgens § 1, punt 7, van de aanvullende voorschriften bij de ZZD elke daad, elke handeling en elk nalaten waardoor direct of indirect afbreuk wordt gedaan aan rechten of legitieme belangen een „ongunstige behandeling”. Een dergelijke wettelijke omschrijving ontbreekt in richtlijn 2000/43. De verwijzende rechter vreest dat de ZZD met de invoering van deze omschrijving de werkingssfeer van richtlijn 2000/43 heeft beperkt, aangezien de ongunstige behandeling wordt beperkt tot de afbreuk van rechten of legitieme belangen. Daardoor moet in elk geval afzonderlijk worden geverifieerd of aan bepaalde subjectieve rechten en belangen afbreuk wordt gedaan. Volgens de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak *Belov* vereist richtlijn 2000/43 niet dat wettelijk vastgestelde rechten of belangen zijn aangetast opdat er sprake zou zijn van discriminatie.
- 24 De vraag naar de uitlegging van het begrip „ogenschijnlijk neutrale handelwijze” in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43 rijst opnieuw na een vergelijking van de Bulgaarse, de Engelse en de Franse taalversie van richtlijn 2000/43. Het begrip „видимо“ (*vidimo*)<sup>2</sup> heeft volgens het Bulgaarse woordenboek twee betekenissen: 1. datgene wat zichtbaar is of kan worden gezien, en 2. blijkbaar, kennelijk. Het Franse woord „apparent” heeft volgens

<sup>2</sup> In de Nederlandse taalversie van richtlijn 2000/43: „ogenschijnlijk”.

de Petit Robert eveneens twee betekenissen: 1. „visiblement” en 2. „vraisemblablement”. De verwijzende rechter is van mening dat in de onderhavige zaak de hiervoor telkens onder 2 genoemde betekenissen gelden, die echter een verschillende inhoud hebben. Vertaald naar het Bulgaars betekent „vraisemblablement” eerder „waarschijnlijk”, wat helemaal niet hetzelfde is als „blijkbaar, kennelijk”. Indien volgens artikel 2, lid 2, sub b, van richtlijn 2000/43 de neutrale handelwijzen duidelijk en onloochenbaar moeten zijn, wordt de toepassing van deze bepaling zowel in de onderhavige zaak als in beginsel ook in alle gevallen van indirecte discriminatie moeilijk. Volgens de verwijzende rechter kan de installatie van toestellen voor commerciële verbruiksmeting op een hoogte van zes tot zeven meter als een op het eerste gezicht neutrale handelwijze in de zin van richtlijn 2000/43 worden gekwalificeerd, waardoor echter bepaalde groepen van personen in een ongelijke situatie worden geplaatst.

- 25 Voor de verwijzende rechter is het niet zonder meer duidelijk om welk soort discriminatie het in de onderhavige zaak gaat. Volgens de KZD – en ook de verwijzende rechter neigt daartoe – gaat het om directe discriminatie. In de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak *Belov* wordt nochtans verondersteld dat het gaat om indirecte discriminatie (punt 99 van de conclusie). De VAS heeft ook reeds in soortgelijke gevallen geoordeeld dat er geen sprake was van om het even welke vorm van discriminatie.
- 26 Gelet op de verschillen tussen de taalversies van richtlijn 2000/43 en de ZZD vraagt de verwijzende rechter zich af of indirecte discriminatie veronderstelt dat personen wegens hun ras of etniciteit in een bijzonder ongunstigere situatie worden geplaatst, dan wel of het volstaat dat de door deze praktijk veroorzaakte benadeling enkel personen met een bepaalde etniciteit raakt. Volgens richtlijn 2000/43 volstaat het dat tot een etnische groep behorende personen in een ongunstigere situatie worden geplaatst, waarbij het irrelevant is of die benadeling al dan niet aan hun etniciteit kan worden toegeschreven. De ZZD daarentegen veronderstelt dat de personen wegens een beschermde eigenschap in een ongunstigere situatie worden geplaatst. Volgens de verwijzende rechter beperkt de ZZD op die manier de werkingssfeer van richtlijn 2000/43, aangezien het vereiste van een concrete benadeling wegens etniciteit de bescherming van slachtoffers van discriminatie substantieel vermindert. Voor de vaststelling in de onderhavige zaak van discriminatie, zou moeten volstaan dat de aan de orde zijnde praktijk de personen die tot de etnische bevolkingsgroep van de Roma behoren in vergelijking met andere personen in een ongunstige situatie plaatst.
- 27 De laatste prejudiciële vragen betreffen de uitlegging van de woorden „door een legitiem doel objectief gerechtvaardigde handelwijze” en de evenredigheid van een dergelijke handelwijze. De verwijzende rechter neigt ertoe de maatregel als onevenredig te beschouwen.