Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

31 päivänä tammikuuta 2013*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 267 artikla — Kansallisen tuomioistuimen käsite — Unionin tuomioistuimen toimivallan puuttuminen

Asiassa C-394/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Komisia za zashtita ot diskriminatsia (Bulgaria) on esittänyt 19.7.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.7.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Valeri Hariev Belov

vastaan

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 ja

Darzhavna Komisia po energiyno i vodno regulirane,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puhteenjohtajan tehtäviä, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (esittelevä tuomari) ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.7.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Valeri Hariev Belov, edustajanaan avocat G. Chernicherska,

— CHEZ Elektro Balgaria AD ja CHEZ Razpredelenie Balgaria AD, edustajinaan avocat A. Ganev ja avocat V. Bozhilov,

— Bulgarian hallitus, asiamiehinään T. Ivanov ja D. Drambozova,

— Euroopan komissio, asiamiehinään J. Enegren ja D. Roussanov,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (EYVL L 180, s. 22) 2 artiklan 2 ja 3 kohdan, 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan ja 8 artiklan 1 kohdan, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY (EUVL L 176, s. 37) 3 artiklan 5 kohdan, energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä neuvoston direktiivin 93/76/ETY kumoamisesta 5.4.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/32/EY (EUVL L 114, s. 64) johdanto-osan 29 perustelukappaleen, 1 artiklan ja 13 artiklan 1 kohdan, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL L 211, s. 55) 3 artiklan 7 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 38 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty menettelyssä, jossa on kyse sen selvittämisestä, merkitseekö toimenpide, joka muodostuu siitä, että kahdessa Montanan kaupungin (Bulgaria) kaupunginosassa, joissa asuu pääasiassa ihmisiä, jotka kuuluvat romaniväestöön, sijoitetaan sähkönkulutuksen mittaamiseen tarkoitettuja mittareita sähköverkkoon liitettyjen asuntojen ulkopuolella sijaitseviin pylväisiin seitsemän metrin korkeudelle, etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää, ja jos näin on, kyseisen syrjinnän lopettamista koskevan määräyksen antamisesta ja syrjintään syyllistyneiden mahdollisesta velvoittamisesta maksamaan sakkoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Sovellettaessa 1 kohtaa:

a) välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa;

b) välillisenä syrjintänä pidetään sitä, jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, jollei [kyseinen säännös, peruste tai käytäntö ole objektiivisesti perusteltu oikeutetulla tavoitteella] ja jolleivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia.

3. Häirintää on pidettävä 1 kohdassa tarkoitettuna syrjintänä, kun rotuun tai etniseen alkuperään liittyvällä haitallisella käytöksellä tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön arvoa ja luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Häirinnän käsite voidaan tässä yhteydessä määritellä jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.”

4 Direktiivin 2000/43 3 artiklan 1 kohdan h alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisölle annetun toimivallan puitteissa tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin henkilöihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, julkisyhteisöt mukaan lukien, kun kyseessä on:

– –

h) yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja tarjonta, mukaan lukien asuminen.”

5 Kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kansallisen oikeudenkäyttöjärjestelmänsä mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kun henkilö, joka katsoo kärsineensä vääryyttä sen vuoksi, että häneen ei ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, esittää tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa tapahtuneen välitöntä tai välillistä syrjintää, vastaajan on näytettävä toteen, ett[ä] yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole rikottu.”

6 Direktiivin 2000/43 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on nimettävä elin tai elimiä, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä vapaata kohtelua. Nämä elimet voivat muodostaa osan virastoista, jotka vastaavat ihmisoikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta jäsenvaltiossa.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden elinten toimivaltaan kuuluu

— avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta uhrien ja 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen yhdistysten, järjestöjen ja muiden oikeushenkilöiden oikeuksia,

— teettää riippumattomia selvityksiä syrjintään liittyvistä kysymyksistä,

— julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä.”

Bulgarian oikeus

7 Syrjinnän vastaisen lain (Zakon za zatschtita ot diskriminatsia, jäljempänä ZZD) 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Kaikenlainen – – etniseen alkuperään – – perustuva välitön tai välillinen syrjintä on kiellettyä.

(2) Välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan 1 momentissa mainittujen ominaisuuksien perusteella epäsuotuisammin kuin toista henkilöä kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa.

(3) Välillisenä syrjintänä pidetään sitä, että henkilö saatetaan 1 momentissa mainittujen ominaisuuksien perusteella muihin henkilöihin nähden epäedullisempaan asemaan näennäisesti puolueettoman säännöksen, perusteen tai käytännön kautta, jollei kyseinen säännös, peruste tai käytäntö ole perusteltu, kun otetaan huomioon oikeutettu tavoite, ja jolleivät kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia.”

8 ZZD:n 9 §:ssä säädetään, että ”kun osapuoli toteaa syrjinnänvastaisen menettelyn yhteydessä, että häntä on syrjitty, ja esittää tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyseessä on syrjintä, vastaajan on näytettävä toteen, että oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ei ole loukattu”.

9 ZZD:n 37 §:ssä säädetään, että ”kieltäytyminen toimittamasta tuotteita tai tarjoamasta palveluja, huonolaatuisten tuotteiden toimittaminen tai huonolaatuisten palvelujen tarjoaminen ja tuotteiden toimittaminen tai palvelujen tarjoaminen epäedullisemmin ehdoin 4 §:n 1 momentissa mainittujen ominaisuuksien perusteella on kiellettyä”.

10 ”Epäsuotuisa kohtelu” määritellään ZZD:n täydentävien säännösten 1 kohdassa ”toimeksi, toiminnaksi tai laiminlyönniksi, joka loukkaa välittömästi tai välillisesti oikeuksia tai oikeutettuja intressejä”.

11 ZZD sisältää myös tiettyjä säännöksiä, jotka koskevat Komisia za zashtita ot diskriminatsiaa (syrjinnän vastainen komissio, jäljempänä KZD) ja joissa muun muassa täsmennetään kyseisen elimen kokoonpano, tehtävät ja toimintatapa.

12 Tässä yhteydessä ZZD:n 47 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[KZD]

1. toteaa tämän lain tai muiden yhdenvertaista kohtelua koskevien lakien rikkomukset ja määrittelee rikkojan ja henkilön, johon rikkominen kohdistuu

2. määrää, että kyseinen rikkominen on estettävä ja lopetettava ja että alkuperäinen tilanne on palautettava

3. määrää säädettyjä seuraamuksia ja käyttää hallinnollisia pakkokeinoja

4. antaa tämän lain tai muiden yhdenvertaista kohtelua koskevien lakien noudattamista koskevia sitovia ohjeita

5. hakee muutosta tämän lain tai muiden yhdenvertaista kohtelua koskevien lakien vastaisiin hallintotoimiin, nostaa kanteita ja osallistuu tahona, jota asia koskee, tämän lain tai muiden yhdenvertaista kohtelua koskevien lakien nojalla aloitettuihin menettelyihin

6. tekee valtion elimille ja kunnallisille elimille ehdotuksia ja suosituksia syrjivien menettelyjen estämiseksi ja kyseisten elinten tämän lain tai muiden yhdenvertaista kohtelua koskevien lakien vastaisesti toteuttamien toimien kumoamiseksi

7. pitää julkista rekisteriä voimaan tulleista päätöksistään ja sitovista ohjeistaan

8. antaa lausuntoja siitä, ovatko säädösehdotukset syrjinnän ehkäisemistä koskevan lainsäädännön mukaisia, ja antaa suosituksia säädösten antamiseksi, kumoamiseksi, muuttamiseksi ja täydentämiseksi

9. avustaa itsenäisesti syrjinnän uhreja kanteiden nostamisessa

10. teettää syrjintää koskevia riippumattomia selvityksiä

11. julkaisee riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä

12. käyttää sen organisointia ja toimintaa koskevassa asetuksessa säädettyä muuta toimivaltaa.”

13 ZZD:n 48 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) [KZD] tutkii ja ratkaisee sen käsiteltäväksi saatetut asiat puheenjohtajansa määrittämissä jaostoissa.

(2) [KZD:n] puheenjohtaja määrittää pysyvät jaostot, jotka erikoistuvat syrjintään, joka

1. perustuu etniseen alkuperään ja rotuun

2. perustuu sukupuoleen

3. perustuu muihin 4 §:n 1 momentissa mainittuihin ominaisuuksiin.

_ _”

14 ZZD:n 50 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[KZD:ssä] käytävät menettelyt pannaan vireille

1. henkilöiden, joihin rikkominen kohdistuu, tekemällä valituksella

2. [KZD:n] aloitteesta

3. luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tai valtion elinten ja kunnallisten elinten tekemillä kanteluilla.”

15 ZZD:n 54 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kun menettely on pantu vireille, [KZD:n] puheenjohtaja jakaa asian jaostolle, joka nimittää jonkin jäsenistään esittelijäksi.”

16 ZZD:n 55 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Esittelijä aloittaa tutkintamenettelyn, jonka aikana hän kerää kirjalliset todisteet, jotka ovat tarpeen asian tosiseikkojen täydelliseksi selvittämiseksi, käyttämällä työntekijöiden ja ulkopuolisten asiantuntijoiden palveluja.

(2) Kaikkien henkilöiden, valtion elinten ja alueellisten yhteisöjen on tehtävä [KZD:n] kanssa yhteistyötä tutkinnan aikana, ja niiden on annettava pyydetyt tiedot ja asiakirjat ja tarvittavat selvennykset.

_ _”

17 ZZD:n 65 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Päätöksessään jaosto

1. määrittää tapahtuneen rikkomisen

2. määrittää rikkojan ja henkilön, johon rikkominen kohdistuu

3. määrittää seuraamuksen tyypin ja suuruuden

4. määrää hallinnollisista pakkokeinoista

5. toteaa, että lakia ei ole rikottu, ja hylkää valituksen.”

18 ZZD:n 68 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”[KZD:n] päätöksistä voidaan nostaa kanne hallintomenettelylain mukaisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun ne on annettu osapuolille tiedoksi.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Vuosina 1998 ja 1999 valtion sähkönjakeluyhtiöt sijoittivat tietyissä Bulgarian kaupunkien kaupunginosissa, jotka tunnetaan siitä, että niissä asuu pääasiassa ihmisiä, jotka kuuluvat romaniväestöön, sähkönkulutuksen mittaamiseen tarkoitettuja mittareita sähköverkkoon liitettyjen asuntojen ulkopuolella sijaitseviin pylväisiin seitsemän metrin korkeudelle.

20 Tällainen toimenpide toteutettiin muun muassa Montanan kaupungin Ogostan ja Kosharnikin kaupunginosissa, joissa kiistatta tälläkin hetkellä asuu pääasiassa ihmisiä, jotka kuuluvat romaniväestöön (jäljempänä pääasiassa kyseessä oleva toimenpide).

21 Energia-alan yksityistämisen jälkeen CHEZ Elektro Balgaria AD (jäljempänä CEB), joka on sähköä toimittava yhtiö, ja CHEZ Razpredelenie Balgaria AD (jäljempänä CRB), joka on sähkön jakeluverkot omistava yhtiö, ovat hoitaneet näitä kahta kaupunginosaa koskevat sähkön toimitus- ja jakelutehtävät.

22 CRB:n sähkön jakeluverkkojen käyttämistä koskevien yleisten sopimusehtojen (jäljempänä CRB:n yleiset sopimusehdot) 27 kohdan 1 alakohdassa määrätään, että ”kaupalliset mittausvälineet, mukaan lukien maksujen hallinnointiin liittyvät laitteet, asetetaan saataville siten, että kuluttaja voi tarkkailla kulutustaan”. Saman 27 kohdan 2 alakohdassa määrätään kuitenkin, että ”[jos] kaupalliset mittausvälineet sijoitetaan vaikeapääsyisiin paikkoihin kansalaisten hengen ja terveyden, omaisuuden, sähkön laadun, virransyötön jatkuvuuden ja sähkönjakelujärjestelmän turvallisuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi, sähkönjakeluyrityksen on taattava omalla kustannuksellaan mahdollisuus omin silmin tapahtuvaan tarkastukseen kolmen päivän kuluessa siitä, kun kuluttaja on esittänyt kirjallisen pyynnön”.

23 Valeri Hariev Belov, joka määrittelee itsensä romaniksi, asuu Ogostan kaupunginosassa. Koska asianomainen henkilö katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva toimenpide merkitsee ZZD:n 37 §:ssä kiellettyä etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää, joka kohdistuu sekä häneen että muihin henkilöihin, jotka ovat etniseltä alkuperältään romaneja ja jotka kuluttavat sähköä kyseisessä kaupunginosassa ja Kosharnikin kaupunginosassa, hän on esittänyt KZD:lle pyynnön, johon on liitetty useiden muiden kyseisten kaupunginosien asukkaiden allekirjoittama vastalause ja jolla pyritään siihen, että KZD velvoittaa CEB:n lakkauttamaan kyseisen toimenpiteen ja määrää ZZD:ssä säädetyt seuraamukset.

24 KZD katsoo, että Belovin tekemää pyyntöä voidaan pitää samanaikaisesti ZZD:n 50 §:n 1 momentissa tarkoitettuna valituksena ja ZZD:n 50 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kanteluna. Asianomainen henkilö toimii Ogostan kaupunginosan asukkaana, jota pääasiassa kyseessä oleva toimenpide koskee, omaan lukuunsa valittajana, ja siltä osin kuin hän toimii muiden saman kaupunginosan ja Kosharnikin kaupunginosan asukkaiden lukuun hän on kantelija.

25 Tämän jälkeen KZD on lisännyt menettelyn osapuoliksi myös CRB:n sähkömittareiden omistajana ja Darzhavna Komisia po energiyno i vodno reguliranen (energia- ja vesialan sääntelykomissio) viranomaisena, joka on hyväksynyt CRB:n yleiset sopimusehdot. Menettelyn osapuoliksi on lisätty myös luonnollisia henkilöitä, joille saatetaan CEB:n ja CRB:n laillisina edustajina määrätä sakkoja, jos syrjintä näytetään toteen.

26 KZD:ssä CRB väittää ensinnäkin, että pääasiassa kyseessä olevaa toimenpidettä ei voida pitää syrjintänä etenkään siksi, että sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin kyseisten kaupunginosien asukkaisiin ja että missään laissa ei säädetä käyttäjän oikeudesta tai oikeutetusta intressistä tarkastella mittarinsa lukemia.

27 Seuraavaksi CRB väittää, että pääasian valittaja ei ole esittänyt näyttöä tosiseikoista, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyseessä on tällainen syrjintä, ZZD:n 9 §:ssä edellytellä tavalla.

28 Lopuksi CRB katsoo, että pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen käyttöön ottamisen ja kyseisten kahden kaupunginosan kuluttajien etnisen alkuperän välillä ei ole yhteyttä. Kyseinen toimenpide on lisäksi perusteltu infrastruktuurin vahingoittumisen ja sähkön anastamisen, jotka voivat vaarantaa muun muassa kansalaisten hengen ja terveyden, turvallisuuden, omistusoikeuden ja sähköntoimitusten jatkuvuuden ja joista voi aiheutua lisäkustannuksia muille kuluttajille, välttämiseen liittyvistä syistä.

29 KZD toteaa CRB:n yleisten sopimusehtojen 27 kohdan 2 alakohdasta, että siinä tapauksessa, että kuluttaja pyytää kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla mittareiden lukemien tarkastamista omin silmin, CRB:n on asetettava kolmessa päivässä saataville erityinen nostolava, joka mahdollistaa pääsyn mittareille. Tällaisessa tapauksessa kuluttaja ei kuitenkaan saa itse lukea mittareita, vaan henkilöiden, joilla on oikeus käyttää nostolavaa, on ilmoitettava hänelle mittarien lukemat. Tätä toimenpidettä ei myöskään ole koskaan toteutettu konkreettisesti.

30 Samojen yleisten sopimusehtojen 17 kohdan 6 alakohdan mukaan kuluttajan asuntoon voidaan sijoittaa tarkastusmittari, mikä puolestaan edellyttää maksun suorittamista, ja tässäkin tapauksessa pääasiallinen mittari sijaitsee yhä asunnon ulkopuolella seitsemän metrin korkeudella.

31 KZD katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva toimenpide merkitsee ZZD:n 4 §:n 3 momentissa ja 37 §:ssä tarkoitettua etniseen alkuperään perustuvaa välillistä syrjintää.

32 KZD katsoo kuitenkin, että unionin oikeuden tulkinta on tarpeen, jotta se voi antaa ratkaisun, kun otetaan huomioon se, että ZZD:n säännökset on annettu muun muassa direktiivin 2000/43 täytäntöön panemiseksi.

33 Se toteaa tässä yhteydessä erityisesti, että kun ZZD:n 4 §:n 2 ja 3 momenttia luetaan yhdessä ZZD:n täydentävien säännösten 1 kohdan 7 alakohdan kanssa, sellaisena kuin Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin) on niitä tulkinnut, ne merkitsevät sitä, että kyseessä on syrjintä, kun lailla suojattua oikeutta tai oikeutettua intressiä loukataan. Tästä ei kuitenkaan ole kyse, kun kyseessä on oikeus päästä omalle sähkömittarille sen lukemiseksi. KZD pohtii, onko tällainen tulkinta direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan säännösten mukainen.

34 Lisäksi KZD toteaa, että vaikka direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohta on pantu lähes sanatarkasti täytäntöön ZZD:n 9 §:ssä, kyseisen 8 artiklan 1 kohdan bulgariankielinen versio poikkeaa muista kyseisen säännöksen kieliversioista. Kyseisen säännöksen bulgariankielisessä versiossa nimittäin säädetään, että uhrin on esitettävä tosiseikat, joiden perusteella voidaan ”katsoa”, että kyseessä on

syrjintä, kun taas kyseisen säännöksen muissa kieliversioissa viitataan tosiseikkoihin, joiden perusteella voidaan ”olettaa”, että kyseessä on syrjintä. Varhoven administrativen sad soveltaa lisäksi ZZD:n 9 §:ää perinteistä täyttä näyttöä koskevana yleisenä sääntönä, kun se katsoo muun muassa, että kun otetaan huomioon se, että Ogostan ja Kosharnikin kaupunginosissa ei asu pelkästään romaneja, ja se, että pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen perustelut eivät pohjaudu henkilöiden, joita kyseinen toimenpide koskee, etniseen alkuperään, ei ole näytetty toteen, että kyseessä on syrjintä.

35 Lopuksi Varhoven administrativen sad on katsonut, että pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen kaltaiset toimenpiteet ovat joka tapauksessa tarpeellisia ja perusteltuja oikeutettuihin tavoitteisiin nähden. KZD on kuitenkin epävarma tällaisen arvioinnin paikkansapitävyydestä.

36 Tässä tilanteessa KZD on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko tutkittava asia – – direktiivin [2000/43] (tässä 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan) soveltamisalaan?

2) Miten on ymmärrettävä direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan ilmaisu ’kohdellaan – – epäsuotuisammin’ ja direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan ilmaisu ’saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden’?

   a) Edellyttääkö epäsuotuisamman kohtelun luokittelu välittömäksi syrjinnäksi, että kohtelu on epäsuotuisampaa ja että se loukkaa välittömästi tai välillisesti laissa nimenomaisesti säädettyjä oikeuksia tai etuja, vai onko se ymmärrettävä ilmaisun laajemmassa merkityksessä kaikenlaiseksi sellaiseksi käyttäytymiseksi (suhtautumiseksi), joka on vähemmän edullista kuin käyttäytyminen toisessa vastaavanlaisessa tilanteessa?

   b) Edellyttääkö erityisen epäedulliseen asemaan saattamisen luokittelu välilliseksi syrjinnäksi, että kohtelu loukkaa välittömästi tai välillisesti laissa nimenomaisesti säädettyjä oikeuksia tai etuja, vai onko se ymmärrettävä ilmaisun laajemmassa merkityksessä kaikenlaiseksi erityisen epäedulliseen asemaan saattamiseksi?

3) Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettava vastaus, jos luokittelu direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuksi välittömäksi tai välilliseksi syrjinnäksi edellyttää, että epäsuotuisampi kohtelu tai erityisen epäedulliseen asemaan saattaminen loukkaa välittömästi tai välillisesti laissa säädettyä oikeutta tai etua

   a) vahvistetaanko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 38 artiklan määräyksissä sekä direktiivin [2006/32] (johdanto-osan 29 perustelukappale, 1 artikla ja 13 artiklan 1 kohta), direktiivin [2003/54] (3 artiklan 5 kohta) ja direktiivin [2009/72] (3 artiklan 7 kohta) säännöksissä sähkön loppukäyttäjän sellainen oikeus tai etu, että hän voi säännöllisesti tarkastaa sähkömittarin lukemat, johon voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa pääasian kaltaisen menettelyn yhteydessä

   ja

   b) ovatko näiden määräysten ja säännösten kanssa yhteensopivia kansalliset säännökset ja/tai valtion energia- ja vesialan sääntelyviranomaisen toteuttama hallintokäytäntö, jonka mukaan sähkönjakeluyritys voi vapaasti sijoittaa sähkömittarinsa paikkoihin, joihin on vaikeaa tai mahdotonta päästä käsiksi, minkä vuoksi kuluttajat eivät voi itse säännöllisesti tarkastaa ja seurata sähkömittarien lukemia?

4) Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettava vastaus, jos luokittelu välittömäksi tai välilliseksi syrjinnäksi ei edellytä, että laissa säädettyä oikeutta tai etua loukataan välittömästi tai välillisesti,

   a) ovatko direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaan sallittuja sellaiset pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset kansalliset säännökset tai sellainen kyseessä olevan kaltainen kansallinen oikeuskäytäntö, jonka mukaan syrjinnäksi luokittelu edellyttää, että epäsuotuisampi kohtelu ja epäedulliseen asemaan saattaminen loukkaavat välittömästi tai välillisesti laissa säädettyjä oikeuksia tai etuja, ja

   b) jos ne eivät ole sallittuja, onko kansallinen tuomioistuin velvollinen olemaan soveltamatta niitä ja soveltamaan niiden sijasta [kyseisessä] direktiivissä esitettyjä määritelmiä?

5) Miten on tulkittava direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohtaa?

   a) Edellytetäänkö siinä, että uhri esittää tosiseikat, joiden nojalla syntyy yksiselitteinen, kiistaton ja varma johtopäätös tai päätelmä välittömästä tai välillisestä syrjinnästä, vai riittääkö, että tosiseikat antavat aiheen olettaa tällaista syrjintää tapahtuneen?

   b) Jos tosiseikkojen perusteella käy ilmi, että sähkömittarit on sijoitettu ainoastaan romanikaupunginosina tunnetuissa kahdessa kaupunginosassa kaduille sähköpylväisiin sellaiselle korkeudelle, josta kuluttajat eivät ylety omin silmin lukemaan mittarilukemia, tunnetuin poikkeuksin näiden kaupunginosien tietyissä osissa ja kaikissa muissa kaupunginosissa toiselle korkeudelle (enintään 1,7 m), josta mittarilukeman pystyy lukemaan omin silmin, yleensä käyttäjän asuntoon tai rakennuksen julkisivuun tai aitaan, siirtyykö todistustaakka vastaajalle?

   c) Estääkö todistustaakan siirtymisen vastaajalle se, että romanikaupunginosina tunnetuissa kahdessa kaupunginosassa ei asu ainoastaan romaneja vaan myös muihin etnisiin ryhmiin kuuluvia ihmisiä, ja/tai vastaavasti se, kuinka suuri osa näiden kaupunginosien väestöstä tosiasiallisesti katsoo olevansa romaneja, ja/tai se, että sähkönjakeluyritys pitää syitä, joiden vuoksi sähkömittarit on sijoitettu näissä kaupunginosissa mainitulle seitsemän metrin korkeudelle, yleisesti tunnettuina?

6) Kun otetaan huomioon viidenteen kysymykseen annettava vastaus,

   a) jos direktiivin 2000/43 8 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että on syytä olettaa syrjintää tapahtuneen, ja jos edellä mainitut tosiseikat aiheuttavat todistustaakan siirtymisen vastaajalle, minkälaista syrjintää näiden tosiseikkojen perusteella voidaan olettaa tapahtuneen – välitöntä syrjintää, välillistä syrjintää ja/tai häirintää

   b) sallitaanko direktiivin 2000/43 säännöksissä välittömän syrjinnän ja/tai häirinnän oikeuttaminen sillä, että tarvittavien ja soveltuvien keinojen avulla noudatetaan laissa säädettyä tavoitetta

   c) kun otetaan huomioon sähkönjakeluyrityksen korostamat laissa säädetyt tavoitteet, joita se noudattaa, voivatko ne oikeuttaa mainituissa kaupunginosissa sovelletun toimenpiteen tilanteessa, jossa

      — toimenpidettä sovelletaan molemmissa kaupunginosissa kerääntyneiden maksamattomien laskujen ja käyttäjien useiden rikkomusten, jotka vaikuttavat sähkölaitteistojen turvallisuuteen, laatuun sekä jatkuvaan ja turvalliseen toimintaan tai vaarantavat sen, vuoksi ja toimenpidettä sovelletaan kollektiivisesti, riippumatta siitä, onko kyseinen käyttäjä maksanut sähkön jakelusta ja toimituksesta saamansa laskut vai ei, ja riippumatta

siitä, onko todettu, että kyseinen käyttäjä on tehnyt jonkin rikkomuksen (käsitellyt sähkömittarin lukemia, tehnyt laittoman liitännän ja/tai käyttänyt laittomasti sähköä/muuttanut laittomasti sähkövirran suuntaa ilman, että sähkön kulutusta on laskettu ja että siitä on maksettu, tai käyttänyt verkkoa joillakin muilla tavoilla, jotka vaikuttavat sähkölaitteistojen turvallisuuteen, laatuun ja jatkuvaan ja turvalliseen toimintaan tai vaarantavat sen)

— kaikista vastaavista rikkomuksista vahvistetaan oikeussäännöissä ja jakelusopimuksen yleisissä sopimusehdoissa siviilioikeudellinen, hallinnollinen ja rikosoikeudellinen vastuu

— jakelusopimuksen yleisten sopimusehtojen 27 kohdan 2 alakohdan lauseke – jonka mukaan jakeluyritys takaa mahdollisuuden sähkömittarin lukeman omin silmin tapahtuvaan tarkastukseen käyttäjän nimenomaisesta kirjallisesta pyynnöstä – ei anna käyttäjälle tosiasiallista mahdollisuutta tarkastaa omia mittarilukemiaan henkilökohtaisesti ja säännöllisesti

— on mahdollista sijoittaa käyttäjän nimenomaisesta kirjallisesta pyynnöstä käyttäjän asuntoon tarkastussähkömittari, josta hänen on maksettava maksu

— toimenpide on erityinen ja näkyvä merkki käyttäjän muodossa tai toisessa esiintyvästä epäasianmukaisuudesta, joka sähkönjakeluyrityksen väitteen mukaan on tämän toimenpiteen perusteena yleisesti tunnettujen syiden vuoksi

— on olemassa muita teknisiä välineitä ja toimenpiteitä sähkömittarien suojaamiseksi kajoamiselta

— sähkönjakeluyrityksen edustaja toteaa, että toisen kaupungin romanikaupunginosissa toteutettu vastaava toimenpide ei ole käytännössä kyennyt estämään sähkömittareihin kajoamista

— näihin kaupunginosiin asennetun sähkölaitteiston – muuntaja-aseman – turvaamiseksi ei oleteta tarvittavan sähkömittareita vastaavia toimenpiteitä?”

Unionin tuomioistuimen toimivalta

37 KZD esittää ennakkoratkaisupyynnössään syyt, joiden perusteella se katsoo, että se on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Myös Bulgarian hallitus ja Euroopan komissio katsovat, että KZD on tällainen tuomioistuin ja että unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen ratkaisemaan kyseisen elimen sille esittämät ennakkoratkaisukysymykset. CEB ja CRB ilmaisevat sen sijaan epäilyksensä tästä ja väittävät ensinnäkin, ettei KZD:llä ole pakottavaa tuomiovaltaa, toiseksi, ettei kyseinen elin voi taata riittävässä määrin riippumattomuuttaan, ja kolmanneksi, ettei kyseisessä elimessä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena ole ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.

38 Tässä yhteydessä on aluksi muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. mm. asia C-196/09, Miles ym., tuomio 14.6.2011, Kok., s. I-5105, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Kansalliset tuomioistuimet voivat lisäksi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (ks. mm. asia C-53/03, Syfait ym., tuomio 31.5.2005, Kok., s. I-4609, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Elimen oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on siis selvitettävä niin rakenteellisten kuin toiminnallistenkin kriteerien mukaan. Tässä yhteydessä kansallista elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kun taas muiden, muun muassa hallinnollisten, tehtävien hoitamisessa sen ei voida katsoa olevan tuomioistuimen asemassa (ks. mm. asia C-192/98, ANAS, määräys 26.11.1999, Kok., s. I-8583, 22 kohta).

41 Tästä seuraa, että selvitettäessä, onko sellaista kansallista elintä, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, on selvitettävä, mikä on sen hoitamien tehtävien erityisluonne siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. em. asia ANAS, määräyksen 23 kohta).

42 Käsiteltävässä asiassa on näin ollen todettava, että vaikka KZD:n on direktiivin 2000/43 13 artiklassa tarkoitettuna yhdenvertaista kohtelua edistävänä elimenä hoidettava erilaisia tehtäviä, jotka eivät liity millään tavalla tuomiovallan käyttöön, käsiteltävässä asiassa on selvitettävä niiden tehtävien perusteella, joita KZD hoitaa nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön johtaneen menettelyn yhteydessä, voidaanko kyseistä elintä pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

43 Tässä yhteydessä ZZD:n 50 §:stä ilmenee, että siinä KZD:n jaostossa käytävät menettelyt, joka on esittänyt nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön, voivat olla lähtöisin kyseisen säännöksen 1 momentissa tarkoitetusta henkilön, joka katsoo joutuneensa syrjinnän uhriksi, valituksesta, saman 50 §:n 3 momentissa tarkoitetusta luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tai valtion elinten ja kunnallisten elinten tekemästä kantelusta tai 50 §:n 2 momentissa tarkoitetusta KZD:n omasta aloitteesta.

44 Käsiteltävässä asiassa KZD:n arvioinneista, sellaisina kuin ne on esitetty tämän tuomion 24 kohdassa, ilmenee, että Belov on saattanut asian kyseisen elimen käsiteltäväksi sekä ZZD:n 50 §:n 1 momentin nojalla henkilönä, jota pääasiassa kyseessä oleva toimenpide koskee suoraan, että ZZD:n 50 §:n 3 momentin nojalla siltä osin kuin hän väittää toimivansa myös kahden kaupunginosan muiden asukkaiden, joita kyseinen toimenpide koskee, lukuun.

45 Sen arvioinnissa, onko KZD:tä pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, on otettava erityisesti huomioon tehtävät, jotka KZD:n on hoidettava sillä perusteella, että asia on saatettu sen käsiteltäväksi tällä tavalla.

46 Tässä yhteydessä on todettava, että eräät seikat – mukaan lukien seikat, joihin CEB ja CRB ovat vedonneet – antavat aihetta epäillä sitä, että pääasiassa ZZD:n 50 §:n 1 ja 3 momentin nojalla käytävän menettelyn tarkoituksena olisi ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen tämän tuomion 39 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

47 Ensinnäkin ZZD:n 50 §:n 2 momentista ilmenee, että KZD olisi yhtä hyvin voinut aloittaa omasta aloitteestaan nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön johtanutta menettelyä vastaavan menettelyn samojen tosiseikkojen perusteella. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella on ilmeistä, että siitä riippumatta, miten asia on saatettu kyseisen elimen käsiteltäväksi kyseisen 50 §:n nojalla – toisin sanoen valituksella, kantelulla tai viran puolesta –, kyseisen elimen on aloitettava olennaisilta osiltaan samanlainen menettely, jonka yhteydessä sillä on muun muassa laajat tutkintavaltuudet kerätä todisteet, jotka ovat tarpeen asian tosiseikkojen selvittämiseksi. Lisäksi

lopputulokset, joihin tällä tavalla valituksen tai kantelun perusteella tai viran puolesta aloitetuilla menettelyillä pyritään, eli todetun syrjinnän lopettamista koskeva määräys ja syrjintään syyllistyneiden mahdollinen velvoittaminen maksamaan sakkoja ovat samankaltaisia.

48 Toiseksi on selvää, että KZD voi – kuten se on myös tehnyt käsiteltävässä asiassa – viran puolesta liittää menettelyn osapuoliksi muita henkilöitä kuin niitä, jotka osapuoli, joka on saattanut asian sen käsiteltäväksi valituksella tai kantelulla, on nimenomaan nimennyt, etenkin silloin, kun KZD katsoo, että kyseisten osapuolten pitäisi ehkä vastata syrjinnästä, jonka kohteeksi valittaja/kantelija on väittänyt joutuneensa, ja/tai että niille saatetaan määrätä tässä yhteydessä sakko.

49 Kolmanneksi unionin tuomioistuimelle toimitettujen tietojen perusteella on myös selvää, että kun KZD:n päätöksestä, joka on tehty sen seurauksena, että sen käsiteltäväksi on saatettu asia ZZD:n 50 §:n nojalla, on nostettu kanne, kyseinen elin on vastaajana siinä hallintotuomioistuimessa, jonka on ratkaistava kyseinen kanne. Lisäksi KZD voi siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on näin saatettu, kumoaa KZD:n päätöksen, valittaa kyseisestä kumoamista koskevasta ratkaisusta Varhoven administrativen sadiin.

50 Neljänneksi hallintomenettelylaista näyttää myös ilmenevän, kuten CEB ja CRB ovat väittäneet istunnossa ja Belov on vahvistanut, että siinä tapauksessa, että KZD:n päätöksestä, joka on tehty pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa menettelyssä, on nostettu kanne, kyseinen elin voi peruuttaa kyseisen päätöksen sillä ehdolla, että osapuoli, jolle kyseinen päätös on myönteinen, hyväksyy tämän.

51 Näiden seikkojen perusteella voidaan katsoa, että päätös, joka KZD:n on annettava menettelyn, joka on aloitettu sen jälkeen, kun kyseisen elimen käsiteltäväksi on saatettu asia ZZD:n 50 §:n ja etenkin sen 1 ja 3 momentin nojalla, päättyessä, on olennaisilta osiltaan samanlainen kuin hallinnollinen päätös, eikä se ole tuomioistuimen antama ratkaisu SEUT 267 artiklassa ilmaistua tuomioistuimen käsitettä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

52 Tässä yhteydessä on myös täsmennettävä, että koska tällaisesta KZD:n päätöksestä voidaan, kuten on todettu, nostaa kanne hallintotuomioistuimessa, jonka ratkaisusta voidaan valittaa Varhoven administrativen sadiin, tällaiset oikeussuojakeinot mahdollistavat SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisumekanismin tehokkuuden ja unionin oikeuden, käsiteltävässä asiassa etenkin direktiivin 2000/43, yhdenmukaisen tulkinnan, joka kyseisellä perussopimuksen määräyksellä pyritään varmistamaan, takaamisen. Kyseisen SEUT 267 artiklan mukaan tällaisilla kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus tai tapauksen mukaan velvollisuus esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö, kun unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskeva päätös on tarpeen, jotta ne voivat antaa ratkaisunsa.

53 On myös todettava, että unionin tuomioistuimessa on vedottu Varhoven kasatsionen sadin (kassaatiotuomioistuin) 22.1.2009 antamaan ratkaisuun ja Varhoven administrativen sadin 27.10.2010 antamaan ratkaisuun, joista ilmenee, että ZZD:llä on otettu käyttöön kaksi vaihtoehtoista ja itsenäistä menettelyä, jotka mahdollistavat sen, että henkilö, joka Belovin tapaan katsoo joutuneensa syrjinnän uhriksi, voi vaatia syrjinnän lopettamista. KZD:ssä pääasiassa ZZD:n 50 §:n nojalla vireillä olevan menettelyn kaltaisen hallinnollisen menettelyn toteuttamista koskevan mahdollisuuden lisäksi asianomaisella henkilöllä on nimittäin myös mahdollisuus saattaa asia riita-asioita käsittelevän Rayonen sadin (alioikeus) käsiteltäväksi syrjinnän lopettamista koskevan määräyksen saamiseksi ja mahdollisen vahingonkorvauksen myöntämiseksi.

54 Tämän tuomion 51 kohdassa esitetty toteamus riittää perusteeksi sille päätelmälle, että kun KZD:n on hoidettava sille pääasian yhteydessä kuuluvan tehtävän kaltaista tehtävää, kyseinen elin ei ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, eikä ole syytä tutkia, täyttääkö KZD muut edellytykset, joiden perusteella on mahdollista arvioida, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin tuomioistuin, eikä näin ollen ole syytä lausua muista CEB:n ja CRB:n tässä yhteydessä esittämistä vastaväitteistä (ks. vastaavasti asia C-517/09, RTL Belgium, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14093, 48 kohta).

55 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen ratkaisemaan KZD:n esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

56 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe ennakkoratkaisua pyytäneessä elimessä vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen elimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan kysymyksiin, jotka Komisia za zashtita ot diskriminatsia on esittänyt 19.7.2011 päivätyssä ennakkoratkaisupyynnössään.

Allekirjoitukset