

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse – direktiv 2000/43/EF – begreberne »etnisk oprindelse«, »direkte forskelsbehandling« og »indirekte forskelsbehandling« – national lovgivning, hvorefter der skal vedtages udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i visse boligområder – fastlæggelse af disse områder ud fra andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« – begrundelse – social samhørighed og integration – boligpolitik – artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retten til respekt for hjemmet – proportionalitet«

I sag C-417/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Østre Landsret (Danmark) ved afgørelse af 30. juni 2023, indgået til Domstolen den 6. juli 2023, i sagen

Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge,

mod

MV,

EH,

LI,

AQ,

LO,

procesdeltagere:

* Processprog: dansk.

**BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder,**

og

XM,

ZQ,

FZ,

DL,

WS,

JI,

PB,

VT,

YB,

TJ,

RK

mod

Social-, Bolig- og Ældreministeriet,

procesdeltagere:

Institut for Menneskerettigheder,

FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume,

FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), I. Ziemele, J. Passer og O. Spineanu-Matei samt dommerne S. Rodin, E. Regan, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias og Z. Csehi,

generaladvokat: T. Čapeta,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. september 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, ved advokat H. Qwist,
- XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ og RK ved advokaterne P.A. Fokdal og E.O.R. Rosenberg Khawaja,
- MV, EH, LI, AQ og LO ved advokaterne N.-E. Hansen og M. Tarp,
- BL – Danmarks Almene Boliger ved advokaterne K. Paludan og L.V. Thomsen,
- Institut for Menneskerettigheder ved M. Akhtar, P. Hjaltason, L. Teilgård, T.B. Thomsen og M. Ventegodt, som befuldmægtigede,
- FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume og FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal ved advokaterne P.A. Fokdal og E.O.R. Rosenberg Khawaja,
- den danske regering ved C.A.-S. Maertens, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne R. Holdgaard og J. Pinborg,
- den spanske regering ved A. Pérez-Zurita Gutiérrez, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved P. Carlin, F. Clotuche-Duvieusart og C. Vang, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. februar 2025,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT 2000, L 180, s. 22).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med fem tvister mellem – for så vidt angår de første fire tvister – på den ene side den almene boligorganisation

Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (herefter »SAB«) og på den anden side fem lejere af almene familieboliger og – for så vidt angår den femte tvist – på den ene side elleve lejere af almene familieboliger og på den anden side Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Danmark) vedrørende en national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i boligområder, der bl.a. er kendetegnet ved, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« i de seneste fem år har oversteget 50%.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2000/43

- 3 Følgende fremgår af 2.-4., 9., 12., 13., 15., 16. og 28. betragtning til direktiv 2000/43:

»(2) I henhold til [...] artikel 6 [TEU] bygger Unionen på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles, og den skal respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

(3) Alle menneskers ret til lighed for loven og beskyttelse mod forskelsbehandling er en universel ret, der anerkendes i verdenserklæringen om menneskerettigheder, De Forenede Nationers konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og De Forenede Nationers konventioner om borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og [EMRK], som alle medlemsstaterne har tiltrådt.

(4) Det er vigtigt at respektere sådanne grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder foreningsfriheden. Det er i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser også vigtigt at sikre beskyttelse af privat- og familieliv.

[...]

(9) Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan undergrave opfyldelsen af [EUF]-traktatens mål, særlig opnåelse af et højt

beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed og solidaritet. Forskelsbehandling kan også undergrave indsatsen for at opfylde målsætningen om udvikling af Den Europæiske Union som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

[...]

- (12) For at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse, bør foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse række videre end adgang til lønnet eller selvstændig beskæftigelse og dække områder som uddannelse, social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.
- (13) Med henblik herpå bør enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er dækket af dette direktiv, forbydes overalt i Fællesskabet. Forbuddet mod forskelsbehandling bør også gælde tredjelandes statsborgere, men omfatter ikke ulige behandling på grund af nationalitet og berører ikke bestemmelser om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold og deres adgang til beskæftigelse.

[...]

- (15) Det er de nationale juridiske eller andre kompetente organer, der skal vurdere de faktiske forhold, på grundlag af hvilke det kan udledes, at der har været direkte eller indirekte forskelsbehandling, i overensstemmelse med bestemmelserne i national ret eller praksis. Sådanne bestemmelser vil i første omgang skulle sikre, at indirekte forskelsbehandling kan fastslås, bl.a. på grundlag af statistisk materiale eller på enhver anden måde.
- (16) Det er vigtigt at beskytte fysiske personer mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. [...]

[...]

- (28) [...] [D]irektivets mål, nemlig at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i alle medlemsstaterne, [kan] ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne [...]

4 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne.«

- 5 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Begrebet forskelsbehandling« bestemmer:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

2. I henhold til stk. 1

- a) foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation
- b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

[...]«

- 6 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet, finder dette direktiv, for så vidt angår både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, anvendelse på alle personer for så vidt angår

[...]

- h) adgang til og levering af varer og tjenesteydelser[, der er tilgængelige for offentligheden], herunder bolig.

2. Dette direktiv omfatter ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og berører ikke bestemmelser og betingelser vedrørende tredjelandstatsborgeres og statsløse personers indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium og heller ikke nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelandstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling.«

- 7 Artikel 8 i direktiv 2000/43, der har overskriften »Bevisbyrde«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med deres nationale retsorden alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det, når en person, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, for en domstol eller en anden kompetent myndighed fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet

direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.«

Direktiv 2006/123/EF

- 8 Følgende fremgår af 27. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36):

»Dette direktiv bør ikke omfatte de sociale tjenesteydelser på boligområdet eller i forbindelse med børnepasning og støtte til familier og personer, som har behov herfor, udført af staten – på nationalt, regionalt eller lokalt plan – af tjenesteydere med opdrag fra staten eller af statsanerkendte velgørende organisationer for at støtte personer, der har et permanent eller midlertidigt særligt behov på grund af utilstrækkelig indkomst i familien eller en fuldstændig eller delvis mangel på uafhængighed, og for personer, som er i fare for at blive marginaliseret. Disse tjenesteydelser er væsentlige for at sikre den grundlæggende ret til menneskelig værdighed og integritet og er udtryk for principperne om social samhørighed og solidaritet og bør ikke berøres af dette direktiv.«

- 9 Dette direktivs artikel 2, stk. 1 og 2, er sålydende:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[...]

j) sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri

[...]«

- 10 Det nævnte direktivs artikel 4, nr. 1), fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. [artikel 57 TEUF].«

Dansk ret

- 11 § 27, stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) af 27. september 2021 (herefter »almenboligloven«) har følgende ordlyd:

»For boliger beliggende i et omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4, er det en betingelse for ministerens godkendelse af afhændelsen, at lejere, der ikke opfylder kriterierne fastsat af kommunalbestyrelsen i medfør af § 27 c, stk. 1, opsiges, [...]«

12 Denne lovs § 27 c fastsætter:

»1. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte kriterier for udlejning af ejendomme beliggende i et udsat boligområde, jf. § 61 a, stk. 1, som afhændes til private købere. Kriterierne efter 1. pkt. fastsættes senest ved kommunalbestyrelsens godkendelse af afhændelsen og gælder i 10 år fra overtagelsesdatoen for den enkelte ejendom. Kriterier fastsat efter 1. pkt. finder tillige anvendelse på nye udlejningsboliger, der opføres på ejendommen.

[...]

3. Udlejes et lejemål i strid med kriterierne, skal kommunalbestyrelsen pålægge udlejeren at ophæve lejeaftalen.«

13 Den nævnte lovs § 61 a bestemmer:

»1. Ved et udsat boligområde forstås et område, hvor mindst to af følgende kriterier er opfyldt:

- 1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40% opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- 2) Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst tre gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- 3) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60%.
- 4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55% af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

2. Ved et parallelsamfund forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50%, og hvor mindst to af kriterierne i stk. 1 er opfyldt.

[...]

4. Ved et omdannelsesområde forstås et boligområde, som de seneste 5 år har opfyldt betingelserne i stk. 2.

5. Indenrigs- og boligministeren [(Danmark)] offentliggør den 1. december hvert år [en liste over], hvilke områder der opfylder betingelserne i stk. 1, 2 og 4 og § 61 b.«

14 Denne samme lovs § 168 a, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen skal i fællesskab udarbejde en udviklingsplan for et omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4. Den fælles udviklingsplan skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40% af alle boliger i det pågældende omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4. Ved opgørelse af det samlede antal boliger i det pågældende boligområde kan medtælles boliger, som er nedrevet efter 2010, og som ikke er erstattet af andre almene familieboliger. Erhvervsareal indgår i opgørelsen af antal boliger, således at hvert 75-kvadratmeters erhvervsareal opgøres som en bolig.

2. Indenrigs- og boligministeren skal godkende udviklingsplaner efter stk. 1.«

15 Almenboliglovens § 168 b, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Opnås der ikke enighed om en fælles udviklingsplan, jf. § 168 a, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen anmode indenrigs- og boligministeren om at godkende en kommunal udviklingsplan. Den kommunale udviklingsplan skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40% af alle boliger i det pågældende omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4. Ved opgørelse af det samlede antal boliger i det pågældende boligområde kan medtælles boliger, som er nedrevet efter 2010, og som ikke er erstattet af andre almene familieboliger. Erhvervsareal indgår i opgørelsen af antal boliger, således at hvert 75-kvadratmeters erhvervsareal opgøres som en bolig. Ministeren sender den kommunale udviklingsplan i høring hos den almene boligorganisation, før ministeren træffer beslutning efter 1. pkt.

2. Kommunalbestyrelsen kan give almene boligorganisationer påbud om at gennemføre en godkendt kommunalplan efter stk. 1, herunder udføre foranstaltninger, som er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af den kommunale udviklingsplan og for varetagelsen af almene samfundsinteresser, inden for en frist fastsat af kommunalbestyrelsen.«

16 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den oprindelige affattelse af almenboliglovens § 61 a, som blev indsat i denne lov ved lov nr. 1610 om ændring af lov om offentlige boliger m.v. af 22. december 2010, i stk. 2 anvendte betegnelsen »ghetto« og i stk. 4 betegnelsen »hårdt ghettoområde« i stedet for de aktuelt anvendte betegnelser, nemlig henholdsvis »parallelsamfund« og »omdannelsesområde«.

17 I forarbejderne til denne lov nr. 1610 af 22. december 2010 blev det med henblik på at definere begrebet »ghetto« eller »ghettoområde« foreslået, at der »lægges vægt på tre faktorer [...]: andel af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige

lande, andel uden arbejdsmarkedstilknytning og andel dømte for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer, som hver for sig indikerer, at der er et socialt og samfundsmæssigt problem, som afviger så meget fra det generelle billede i Danmark, at der er behov for at gøre en særlig indsats«.

- 18 Definitionen af begrebet »ghettoområde« blev ændret ved lov nr. 1609 af 26. december 2013 om ændring af lov om almene boliger m.v., som tilføjede to nye kriterier vedrørende uddannelse og indkomst. I forarbejderne til lov nr. 1609 af 26. december 2013 fremgår bl.a. følgende:

»Integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande i de udsatte boligområder er et fokuspunkt. Det er vigtigt, at beboere i boligområderne omgås på tværs af etnisk oprindelse. Hvis ikke, kan det blive sværere at forstå hinanden kulturelt og sprogligt, og der kan lettere opstå fordomme, negative holdninger og en farlig opdeling i »dem« og »os«. Det truer sammenhængskraften i samfundet. En høj koncentration af borgere med anden etnisk herkomst er således et signal om, at der bør være fokus på området.«

- 19 Forpligtelsen til at vedtage udviklingsplaner som de i hovedsagen omhandlede blev indført ved lov nr. 1322 af 27. november 2018 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje. I medfør af lov nr. 1322 af 27. november 2018 blev kriteriet om, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« overstiger 50% i det pågældende boligområde, en nødvendig betingelse for, at et sådant boligområde kan kvalificeres som et »ghettoområde«. Det fremgår af forarbejderne til den nævnte lov, at der med dette kriterium »sættes [...] fokus på, at den centrale udfordring i ghettoområderne er manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«.

- 20 Det lovforslag, der førte til vedtagelsen af den i foregående præmis omhandlede lov, var baseret på et udspil udarbejdet af den danske regering i marts 2018 med titlen »Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2023«. Af dette udspil fremgik bl.a. følgende:

»Regeringen ønsker et sammenhængende Danmark. [...]

I de sidste knap 40 år har Danmarks etniske sammensætning ændret sig markant. I 1980 var vi 5,1 millioner mennesker i Danmark. I dag er vi tæt på 5,8 millioner. Væksten i befolkningen kommer udefra. Både indvandrere og efterkommere af indvandrere. Størstedelen af de nye danskere har ikkevestlig baggrund.

[...]

[D]er er for mange, der ikke deltager aktivt. Der er opstået parallelsamfund blandt personer med ikkevestlig baggrund. Alt for mange indvandrere og efterkommere er endt uden tilknytning til det omgivende samfund. Uden uddannelse. Uden job. Og uden at kunne et tilstrækkeligt dansk.

[...]

Vi har i årtier lukket for mange flygtninge og familiesammenførte ind i Danmark, som ikke er blevet integreret i det danske samfund. Og de har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund. Selv efter mange år i Danmark. Fordi vi ikke har stillet tydelige krav om at blive en del af det danske fællesskab.

[...]

Der er slået huller i Danmarkskortet. Mange lever i større eller mindre isolerede enklaver. Her tager en alt for stor del af borgerne ikke tilstrækkeligt ansvar. De deltager ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet. Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig. [En gruppe, h]vor kvinder regnes for mindre værd end mænd. Hvor social kontrol og manglende ligestilling sætter snævre grænser for den enkeltes frie udfoldelse.

[...]«

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Som anført i nærværende doms præmis 2 er anmodningen om præjudiciel afgørelse blevet indgivet i forbindelse med fem sager, hvoraf de fire vedrører Schackenborgvænge, en boligafdeling beliggende i boligområdet Ringparken i Slagelse (Danmark), og en vedrører Mjølnerparken, en boligafdeling beliggende i København (Danmark).

Twisterne vedrørende boligafdelingen Schackenborgvænge

- 22 Boligområdet Ringparken består af fem boligafdelinger, hvoraf fire drives af den almene boligorganisation Fællesorganisationens Boligforening, og den femte, dvs. Schackenborgvænge, drives af SAB.
- 23 Ringparken blev med virkning fra den 1. december 2018 betegnet som et »hårdt ghettoområde« som omhandlet i den oprindelige affattelse af almenboliglovens § 61 a, stk. 4, idet boligområdet nu betegnes som et »omdannelsesområde« som omhandlet i den affattelse af denne bestemmelse, som finder anvendelse i tvisterne i hovedsagen. Denne betegnelse skete dels med den begrundelse, at boligområdet opfyldte de fire kriterier, der er fastsat i den nævnte § 61 a, stk. 1, nemlig beboernes tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, kriminalitetsniveau, andel med kun grundskoleuddannelse og den gennemsnitlige indkomst (herefter »de socioøkonomiske kriterier«), dels fordi 55,6% af beboerne i boligområdet tilhørte kategorien »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« som omhandlet i den nævnte § 61 a, stk. 2.
- 24 Fællesorganisationens Boligforening, SAB og Slagelse Kommune (Danmark) udarbejdede en udviklingsplan for boligområdet Ringparken, som blev godkendt

af kommunalbestyrelsen den 27. maj 2019 med henblik på at nedbringe andelen af almene familieboliger til 40% af alle boliger i dette boligområde i overensstemmelse med almenboliglovens § 168 a, stk. 1.

- 25 I juni 2019 besluttede SAB at frasælge 136 almene familieboliger i Schackenborgvænge til en privat køber. Da dette frasalg ikke var fastsat i den udviklingsplan, der er nævnt i den foregående præmis, blev denne plan ajourført og godkendt af Slagelse Kommune den 26. august 2019 (herefter »udviklingsplanen for Ringparken«).
- 26 Den 26. august og den 17. september 2019 godkendte denne kommune i overensstemmelse med almenboliglovens § 27 c ligeledes kriterierne for udlejning af boliger, der frasælges til private købere i udsatte boligområder beliggende i Slagelse kommune. Disse kriterier fastsætter betingelserne for, at lejere af boliger beliggende i Schackenborgvænge kan blive boende i deres bolig efter et sådant frasalg, nemlig at de har et bestemt indkomstgrundlag, og at lejer og lejers partner ikke må have begået kriminalitet inden for de seneste seks måneder.
- 27 Den 14. januar 2020 blev udviklingsplanen og frasalget af boligafdelingen Schackenborgvænge godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (Danmark).
- 28 Den 17. februar 2020 opsigde SAB 17 lejemål i Schackenborgvænge. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at opsigelsen af disse lejemål skete i overensstemmelse med de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 26.
- 29 Da fem af de berørte lejere (herefter »de fem lejere i Schackenborgvænge«) gjorde indsigelse mod opsigelsen af deres lejemål på trods af at være blevet tilbudt genhusning, har SAB den 7. maj 2020 anlagt sag mod hver af lejerne med påstand om, at det fastslås, at opsigelsen af lejemålene er lovlig og opfylder betingelserne herfor fastsat i bl.a. almenboliglovens § 61 a, stk. 1. De fem lejere har påstået frifindelse og har desuden nedlagt påstand om, at SAB skal anerkende, at almenboliglovens § 61 a er ugyldig.
- 30 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tre af de fem lejere i Schackenborgvænge er danske, men er født i »ikkevestlige lande« som omhandlet i den nævnte lovs § 61 a, stk. 2, at den fjerde af disse lejere er statsborger i et sådant land, hvor han er født, og at der ikke foreligger oplysninger om fødested eller statsborgerskab for den femte af disse lejere. En af disse lejere har boet i Schackenborgvænge siden 2012, en anden siden 2013 og de øvrige tre siden 2017.
- 31 BL – Danmarks Almene boliger har intervenseret til støtte for SAB's påstande, mens Institut for Menneskerettigheder (Danmark) har intervenseret til støtte for påstandene fremsat af de fem lejere i Schackenborgvænge.
- 32 Fra den 1. december 2021 har boligområdet Ringparken ikke længere udgjort et omdannelsesområde, da det ikke længere opfylder tre af de socioøkonomiske kriterier. SAB er dog fortsat forpligtet til at gennemføre udviklingsplanen for Ringparken.

Twisten vedrørende boligafdelingen Mjølnerparken

- 33 Den femte tvist i hovedsagen vedrører boligafdelingen Mjølnerparken, der drives af den almene boligorganisation Bo-Vita, og som består af 528 almene familieboliger og 32 ungdomsboliger, fordelt på fire karréer.
- 34 Mjølnerparken blev med virkning fra den 1. december 2018 betegnet som et »hårdt ghettoområde« som omhandlet i den oprindelige affattelse af almenboliglovens § 61 a, stk. 4, idet boligområdet nu betegnes som et »omdannelsesområde« som omhandlet i den affattelse af denne bestemmelse, som finder anvendelse i tvisterne i hovedsagen. Denne betegnelse skete dels med den begrundelse, at boligområdet opfyldte tre af de socioøkonomiske kriterier, dels fordi ca. 80% af beboerne i det nævnte boligområde tilhørte kategorien »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« som omhandlet i den nævnte § 61 a, stk. 2. På tidspunktet for indgivelsen af nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse var Mjølnerparken fortsat betegnet som et omdannelsesområde.
- 35 I overensstemmelse med almenboliglovens § 168 a, stk. 1, udarbejdede Bo-Vita en udviklingsplan for Mjølnerparken, som blev godkendt den 20. juni 2019 af Københavns Kommune (Danmark) og den 10. september 2019 af Transport- og Boligministeriet (Danmark), som blev til Indenrigs- og Boligministeriet (Danmark) og derefter til Social-, Bolig- og Ældreministeriet. Denne udviklingsplan fastsætter navnlig, at reduktionen af andelen af almene familieboliger til 40% i overensstemmelse med den nævnte § 168 a, stk. 1, skal ske ved frasalg af karré 2 og 3.
- 36 Bo-Vita indgik en aftale om salg af disse karréer, hvilket salg blev godkendt af Københavns Kommune den 2. juni 2022 og dernæst af Social- og Boligstyrelsen (Danmark) den 4. januar 2023.
- 37 Den forelæggende ret har præciseret, at det efter lovgivningen påhviler Bo-Vita at opsigte lejerne i de nævnte karréer.
- 38 Den 27. maj 2020 har 11 lejere, som er eller var bosiddende i Mjølnerparkens karré 2 og 3 (herefter »de 11 lejere i Mjølnerparken«), anlagt sag mod Social-, Bolig- og Ældreministeriet med påstand om, at det fastslås, at dette ministeriums godkendelse af den i nærværende doms præmis 35 omhandlede udviklingsplan er ugyldig, bl.a. for så vidt som planen har hjemmel i almenboliglovens § 61 a, stk. 4. Ministeriet har påstået frifindelse.
- 39 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at disse elleve lejere alle er danske, men at otte af dem er født i »ikkevestlige lande« som omhandlet i denne lovs § 61 a, stk. 2, og at forældrene til en anden af de nævnte lejere er født i Libanon. Ni af disse lejere har boet i Mjølnerparken i mere end tyve år, mens de to andre har boet der siden henholdsvis 2012 og 2014.

- 40 Institut for Menneskerettigheder har intervenseret til støtte for påstandene fremsat af de 11 lejere i Mjølnerparken, i lighed med FN's særlige rapportør om nutidige former for racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance og FN's særlige rapportør om ordentlige boligforhold som en del af retten til en ordentlig levestandard og om retten til ikkeforskelsbehandling i denne forbindelse.

Den forelæggende rets betragtninger vedrørende tvisterne i hovedsagen

- 41 Østre Landsret (Danmark), som er den forelæggende ret, har anført, at det er et centralt tema i de fem tvister i hovedsagen, om de nationale bestemmelser om udviklingsplaner til nedbringelse af andelen af almene familieboliger i omdannelsesområder, der er fastsat i almenboliglovens § 168 a, stk. 1, indebærer forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med lov nr. 374 om etnisk ligebehandling af 28. maj 2003 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen, og med direktiv 2000/43, som sidstnævnte lov har til formål at gennemføre i dansk ret.
- 42 Den forelæggende ret har anført, at de 5 lejere i Schackenborgvænge og de 11 lejere i Mjølnerparken har gjort gældende bl.a., at opsigelsen af deres lejemål eller vedtagelsen af de udviklingsplaner, der vedrører dem, udgør direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, der er forbudt ved direktiv 2000/43, for så vidt som kriteriet om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der er fastsat i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, er omfattet af begrebet »etnisk oprindelse« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra a).
- 43 Subsidiært har disse lejere gjort gældende, at de opsigelser af lejemål, som de har gjort indsigelse mod, indebærer indirekte forskelsbehandling, eftersom den praksis, der består i at opsiges sådanne lejemål, særligt berører personer »af en bestemt etnisk oprindelse« som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra b).
- 44 Ifølge den forelæggende ret har SAB og Social-, Bolig- og Ældreministeriet gjort gældende bl.a., at kriteriet om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der er fastsat i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, hverken er omfattet af begrebet »etnisk oprindelse« eller af begrebet »bestemt etnisk oprindelse« i artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43.
- 45 Den forelæggende ret har anført, at begrebet »ikkevestlige lande«, som stammer fra Danmarks Statistik, udgøres af alle andre lande end EU-medlemsstaterne, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.
- 46 Danmarks Statistik definerer en »indvandrer« som en person, der er født i udlandet, hvor ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark.

Denne institution definerer en »efterkommer« som en person, der er født i Danmark, men hvis forældre ikke både er født i Danmark og er danske statsborgere, eller hvis forældre, selv om de er født i Danmark og har opnået dansk statsborgerskab, også begge har bevaret deres udenlandske statsborgerskab.

- 47 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det hverken kan udledes af ordlyden af artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43 eller af den praksis fra Domstolen, der følger af dom af 16. juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, herefter »dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria«, EU:C:2015:480), af 6. april 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278), og af 10. juni 2021, Land Oberösterreich (Boligstøtte) (C-94/20, EU:C:2021:477), om begrebet »etnisk oprindelse« omfatter en gruppe personer, der defineres som »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, og, i bekræftende fald, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling som omhandlet i denne bestemmelse.
- 48 På denne baggrund har Østre Landsret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal begrebet »etnisk oprindelse«, henholdsvis »bestemt etnisk oprindelse« i artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43 fortolkes således, at disse begreber under omstændigheder som de i sagen foreliggende – hvor der efter [almenboligloven] skal ske en nedbringelse af andelen af almene familieboliger i såkaldte omdannelsesområder, og hvor det er en betingelse for kategoriseringen heraf, at der i et boligområde er mere end 50% »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« – omfatter en gruppe af personer, der er afgrænset som »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«?
 - 2) Hvis [det første spørgsmål] helt eller delvis besvares bekræftende, skal artikel 2, stk. 2, litra a) og b), [i direktiv 2000/43] da fortolkes således, at den i sagen beskrevne ordning udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 49 Med spørgsmålene, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i boligområder, der er kendetegnet ved bl.a. den omstændighed, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der bor i disse områder, i de seneste fem år har oversteget 50%, udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse som omhandlet i denne bestemmelse.

Det materielle anvendelsesområde for direktiv 2000/43

- 50 Indledningsvis skal det efterprøves, om tvisterne i hovedsagen, for så vidt som de vedrører det danske system for almene familieboliger som reguleret ved almenboligloven, er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 2000/43.
- 51 For det første fremgår det i denne henseende af 12. betragtning til direktiv 2000/43, at EU-lovgiver fandt, at for at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse, bør foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse bl.a. dække områder som dem, der er opregnet i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1 (dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 41, og af 15.11.2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, præmis 35).
- 52 Som Domstolen allerede har fastslået, kan anvendelsesområdet for direktiv 2000/43, henset til formålet hermed og karakteren af de rettigheder, som det tilsigter at beskytte, samt den omstændighed, at dette direktiv på de materielle områder, som det omfatter, udgør det konkrete udtryk for princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der er fastsat i artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), følgelig ikke defineres indskrænkende (dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 42 og 72, og dom af 15.11.2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, præmis 36).
- 53 For det andet bestemmer artikel 3, stk. 1, litra h), i direktiv 2000/43, at inden for de beføjelser, der tillægges Unionen, finder dette direktiv, for så vidt angår både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, anvendelse på alle personer for så vidt angår adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, herunder bolig.
- 54 I denne henseende fastsætter artikel 2, stk. 1, i direktiv 2006/123, at det finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat, idet begrebet »tjenesteydelse«, som defineres i direktivets artikel 4, nr. 1), omfatter »enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. [artikel 57 TEUF]«.
- 55 I medfør af artikel 57 TEUF betragtes som tjenesteydelser i traktaternes forstand de ydelser, der normalt udføres mod betaling, og som omfatter bl.a. virksomhed af handelsmæssig karakter. I medfør af Domstolens faste praksis findes det væsentlige kendetegn ved betalingen i det forhold, at den udgør det økonomiske modstykke til den pågældende tjenesteydelse (dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 151 og 153 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at virksomhed, der består i udlejning af fast ejendom og foretages af en juridisk person, er omfattet af begrebet

»tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123 (jf. i denne retning dom af 22.9.2020, *Cali Apartments*, C-724/18 og C-727/18, EU:C:2020:743, præmis 34).

- 57 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 41 og 42 i forslaget til afgørelse, fremgår det i det foreliggende tilfælde af forklaringerne afgivet i retsmødet af BL – Danmarks Almene boliger, de 5 lejere i Schackenborgvænge og de 11 lejere i Mjølnerparken, at det danske system for almene familieboliger er kendetegnet ved bl.a. den omstændighed, at det forvaltes af almene boligorganisationer, dvs. nonprofitorganisationer. Alle personer over 15 år kan skrive sig op på en venteliste med henblik på tildeling af disse boliger, uden at der stilles indkomstkraav. Personer, der får tildelt en almen familiebolig, skal betale en husleje, der er lavere end markedsprisen, eftersom denne husleje udelukkende har til formål at dække omkostningerne til drift og vedligeholdelse af disse boliger.
- 58 Henset til disse oplysninger, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal det fastslås, at tilrådighedsstillelsen af boliger mod betaling af leje inden for rammerne af et system som det danske system for almene familieboliger skal anses for at udgøre en »tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 57 TEUF og i forlængelse heraf som omhandlet i artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123, eftersom der er tale om ydelser, der leveres mod vederlag.
- 59 I denne henseende er det uden betydning, at de almene boligorganisationer, der forvalter dette system, er nonprofitorganisationer, og at den husleje, der betales af lejerne, er lavere end markedsprisen.
- 60 Den afgørende faktor, som bringer en aktivitet inden for anvendelsesområdet for EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser, er således aktivitetens økonomiske karakter, dvs. at aktiviteten ikke må udøves vederlagsfrit. Derimod er det i denne henseende ikke nødvendigt, at tjenesteyderen søger at opnå fortjeneste (dom af 18.12.2007, *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, præmis 32 og 33, og af 23.2.2016, *Kommissionen mod Ungarn*, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 154).
- 61 Domstolen har ligeledes fastslået, at tjenesteydelser, der leveres mod betaling, som uden at henhøre under udøvelsen af beføjelser vedrørende offentlig myndighed varetages af almen interesse og uden gevinst for øje, og som udbydes i konkurrence med erhvervsdrivende, der arbejder med gevinst for øje, kan kvalificeres som økonomisk virksomhed (jf. analogt dom af 6.9.2011, *Scattolon*, C-108/10, EU:C:2011:542, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.6.2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis). Den omstændighed, at sådanne ydelser er mindre konkurrencedygtige end tilsvarende ydelser leveret af erhvervsdrivende, der arbejder med gevinst for øje, kan ikke forhindre, at de pågældende aktiviteter anses for økonomisk virksomhed (dom af 25.10.2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577, præmis 21, og af 11.11.2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, præmis 39).

- 62 Den omstændighed, at en tjenesteydelse leveres til en pris, som er lavere end markedsprisen, kan i øvrigt ikke i sig selv være til hinder for, at denne ydelse kvalificeres som økonomisk virksomhed, idet en sådan omstændighed ikke i sig selv kan påvirke den direkte sammenhæng mellem den nævnte ydelse og den økonomiske modydelse hertil (jf. i denne retning og analogt dom af 15.4.2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Herefter, og da det under disse omstændigheder fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at det danske system for almene familieboliger omfatter tjenesteydelser som omhandlet i artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123, skal det fastslås, at systemet vedrører adgang til og levering af tjenesteydelser på boligområdet som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra h), i direktiv 2000/43.
- 64 Denne konstatering synes ikke at kunne drages i tvivl af artikel 2, stk. 2, litra j), i direktiv 2006/123, som bestemmer, at direktivet ikke finder anvendelse på sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri. Fortolket i lyset af 27. betragtning til dette direktiv betyder denne bestemmelse nemlig, at det nævnte direktiv ikke finder anvendelse på virksomhed, der er væsentlig for at sikre den grundlæggende ret til menneskelig værdighed, som har til formål at undgå faren for marginalisering af de personer, der er omfattet heraf, og herved er et udtryk for principperne om social samhørighed og solidaritet (jf. i denne retning dom af 11.7.2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 42 og 43), idet sådan virksomhed i realiteten ikke kan kvalificeres som »økonomisk«.
- 65 Henset til de kendetegn ved det danske system for almene familieboliger, der er beskrevet i nærværende doms præmis 57, har tilrådighedsstillelsen af boliger mod betaling i henhold til dette system i det foreliggende tilfælde karakter af økonomisk virksomhed og henhører derfor ikke under »sociale tjenesteydelser« i forbindelse med socialt boligbyggeri som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra j), i direktiv 2006/123.
- 66 Med forbehold af den efterprøvelse, der er nævnt i nærværende doms præmis 58, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal det således fastslås, at det danske system for almene familieboliger vedrører et område, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, hvilket er tilstrækkeligt til at fastslå, at direktiv 2000/43 finder anvendelse inden for rammerne af dette system i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1.
- 67 Heraf følger, at tvisterne i hovedsagen henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2000/43.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43

- 68 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/43 konkretiserer princippet om ligebehandling således, at dette princip indebærer, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.
- 69 For så vidt som den forelæggende ret med sine spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der er baseret på et kriterium vedrørende »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra a) og b), skal det først undersøges, om anvendelsen af dette kriterium i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, er egnet til at udgøre direkte forskelsbehandling som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2.
- 70 Direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), præciserer, at i henhold til denne artikels stk. 1 foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Begrebet »etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43

- 71 Begrebet »etnisk oprindelse« defineres ikke i direktiv 2000/43.
- 72 Domstolen har imidlertid allerede udtalt, at begrebet »etnisk oprindelse« bygger på den opfattelse, at samfundsgrupper bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested (dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 46, og dom af 6.4.2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, præmis 17).
- 73 Det fremgår ligeledes for det første af Domstolens praksis, at for så vidt som den liste over kriterier, der er opregnet i nærværende doms foregående præmis, indledes med udtrykket »bl.a.«, er den ikke udtømmende, og for det andet at en etnisk oprindelse ikke kan fastlægges på grundlag af et enkelt kriterium, men derimod skal vurderes på grundlag af en række forhold, hvoraf visse har objektiv karakter og andre har subjektiv karakter (jf. i denne retning dom af 6.4.2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, præmis 18 og 19).
- 74 Heraf følger, at i mangel af en definition af begrebet »etnisk oprindelse« i direktiv 2000/43 skal dette begrebs rammer afgrænses på grundlag af en kombination af kriterier som dem, der er nævnt i nærværende doms præmis 72.
- 75 Med henblik herpå skal der tages hensyn til det formål, der forfølges med dette direktiv, samt til den sammenhæng, hvori det nævnte begreb indgår.
- 76 I henhold til fast retspraksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som efter sin

ordlyd ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, som skal søges under hensyntagen til ikke alene denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 18.1.1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, præmis 11, og af 8.4.2025, Den Europæiske Anklagemyndighed (Domstolskontrol med procedurmæssige retsakter), C-292/23, EU:C:2025:255, præmis 51).

- 77 Hvad i første række angår det formål, der forfølges med direktiv 2000/43, fremgår det af dets artikel 1, at formålet hermed er at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne. Som det fremgår af 28. betragtning til dette direktiv, har det desuden til formål at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling af disse grunde i alle medlemsstaterne.
- 78 Hvad i anden række angår den sammenhæng, hvori begrebet »etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43 og navnlig direktivets artikel 2 indgår, bemærkes for det første, således som det allerede er anført i nærværende doms præmis 52, at dette direktiv på de materielle områder, som det omfatter, udgør det konkrete udtryk for princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse, der er fastsat i chartrets artikel 21. Ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) bygger chartrets artikel 21, stk. 1, bl.a. på EMRK's artikel 14, og i det omfang, bestemmelsen falder sammen med EMRK's artikel 14, anvendes den i overensstemmelse hermed.
- 79 I denne henseende følger det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende EMRK's artikel 14, som forbyder enhver forskelsbehandling på grund af race, at forskelsbehandling på grund af en persons etniske oprindelse udgør en form for racediskrimination, og at en sådan diskrimination udgør en særlig modbydelig form for forskelsbehandling, som, henset til de farlige konsekvenser heraf, kræver særlig årvågenhed og en kraftig reaktion fra myndighedernes side. Disse myndigheder skal anvende alle de midler, som de råder over, for at bekæmpe racisme og således styrke samfundets demokratiske vision (Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.11.2007, D.H. m.fl. mod Den Tjekkiske Republik, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176, og af 20.2.2024, Wa Baile mod Schweiz, CE:ECHR:2024:0220JUD004386818, § 90).
- 80 For det andet anføres det i tredje betragtning til direktiv 2000/43, at alle menneskers ret til lighed for loven og beskyttelse mod forskelsbehandling er en universel ret, der anerkendes i en række internationale aftaler, herunder den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, der blev vedtaget den 21. december 1965 og er undertegnet af alle medlemsstaterne, og som derfor skal tages behørigt i betragtning. I henhold til denne konventions artikel 1 »betyder udtrykket »racediskrimination« enhver forskel, udelukkelse,

begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse», således at forskelsbehandling på grund af en persons etniske oprindelse udgør en form for racediskrimination i konventionens forstand (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 73).

- 81 For det tredje omfatter direktiv 2000/43, således som det fremgår af såvel 13. betragtning hertil som artikel 3, stk. 2, heri, ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, eftersom en persons nationalitet ikke i sig selv kan danne grundlag for en formodning om et tilhørsforhold til en bestemt etnisk gruppe.
- 82 Denne bestemmelse kan imidlertid ikke være til hinder for, at der blandt andre faktorer tages hensyn til nationalitet eller de kriterier, der ligger til grund for tildelingen heraf, med henblik på afgrænsningen af begrebet »etnisk oprindelse«. Det fremgår nemlig af listen over kriterier vedrørende dette begreb, der er nævnt i nærværende doms præmis 72, at »samme nationalitet« er et af de forhold, der sammen med andre forhold kan gøre det muligt at fastslå, at der foreligger et tilhørsforhold til en etnisk gruppe.
- 83 På samme måde kan kriteriet om en persons fødeland være en af de specifikke faktorer, der gør det muligt at lægge til grund, at den pågældende tilhører en etnisk gruppe (jf. i denne retning dom af 6.4.2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, præmis 18).
- 84 En persons fødeland kan således have en forbindelse til denne persons nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner eller levested og således udgøre et af de forhold, der kan tages i betragtning ved afgørelsen af, om en person tilhører en etnisk gruppe, for så vidt som det indgår i en række forhold, der vedrører begrebet »etnisk oprindelse«.
- 85 Kriteriet om en persons fødeland kan derimod ikke i sig selv danne grundlag for en formodning om et tilhørsforhold til en bestemt etnisk gruppe. Det kan nemlig ikke antages, at der er én og kun én etnisk oprindelse for hver suveræne stat (dom af 6.4.2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, præmis 21).
- 86 Selv om hverken kriteriet om en persons nationalitet eller kriteriet om en persons fødeland i sig selv er tilstrækkeligt til at begrunde en sådan formodning om et tilhørsforhold til en etnisk gruppe, kan der følgelig tages hensyn til begge disse kriterier, sammenholdt med andre forhold, med henblik på at vurdere, om der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af »etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43.

Begrebet »direkte forskelsbehandling« som omhandlet i direktiv 2000/43

- 87 Som det er fremhævet i nærværende doms præmis 70, skal en forskelsbehandling kvalificeres som »direkte forskelsbehandling« på grund af etnisk oprindelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, når en person på grund af

etnisk oprindelse behandles ringere end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. I det foreliggende tilfælde skal det derfor først afgøres, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning indfører en forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, og i bekræftende fald skal det dernæst undersøges, om denne forskelsbehandling fører til, at visse personer stilles ringere i forhold til andre personer, der befinder sig i en tilsvarende situation.

- 88 Hvad i første række angår betingelsen om, at der er blevet indført forskelsbehandling »på grund af etnisk oprindelse«, skal det bemærkes, at det fremgår af almenboligloven, og navnlig af denne lovs §§ 168 a og 168 b, at forpligtelsen til at vedtage en udviklingsplan med det formål at nedbringe procentdelen af almene familieboliger, finder anvendelse på »omdannelsesområder« som omhandlet i denne lov. Disse områder er i den nævnte lovs § 61 a, stk. 4, defineret som boligområder, der i de seneste fem år har opfyldt de betingelser, der er nævnt i denne § 61 a, stk. 2. Sidstnævnte bestemmelse definerer »parallelsamfund« som boligområder, der dels opfylder mindst to af de socioøkonomiske kriterier, dels har en andel af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der overstiger 50%.
- 89 Almenboligloven indfører således en forskellig behandling af disse boligområder i forhold til de områder, der også i de seneste fem år har opfyldt mindst to af disse socioøkonomiske kriterier, men hvor andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke overstiger 50%. For så vidt angår de sidstnævnte områder, der benævnes »udsatte boligområder«, pålægger denne lov nemlig ikke en forpligtelse til at vedtage en sådan udviklingsplan og følgelig heller ikke til at nedbringe procentdelen af almene familieboliger.
- 90 I det foreliggende tilfælde synes de nævnte socioøkonomiske kriterier ikke at have nogen direkte tilknytning til den etniske oprindelse for beboerne i omdannelsesområderne. Den forelæggende ret skal således fastslå, om den omstændighed, at der tages hensyn til et femte kriterium, der er knyttet til andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, gør det muligt at antage, at almenboligloven indfører forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.
- 91 Det skal i denne sammenhæng fremhæves, at sidstnævnte kriterium synes at spille en afgørende rolle i forbindelse med identificeringen af omdannelsesområderne. Selv når samtlige socioøkonomiske kriterier i et givent boligområde har været opfyldt i en periode på fem år, hvilket synes at godtgøre, at der foreligger en problematisk socioøkonomisk situation, forpligter almenboligloven således ikke til vedtagelsen af en udviklingsplan, hvis andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« i dette boligområde ikke overstiger 50%. Hvis der derimod er tale om en andel af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der overstiger 50%, er det tilstrækkeligt, at to af de fire socioøkonomiske kriterier er opfyldt, for at det pågældende område kan betegnes som et »omdannelsesområde«, og følgelig for at forpligtelsen til at vedtage en udviklingsplan for dette område finder anvendelse.

- 92 Følgelig synes den i hovedsagen omhandlede forskellige behandling hovedsageligt at være baseret på kriteriet om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« som omhandlet i almenboligloven.
- 93 I overensstemmelse med det i nærværende doms præmis 87 anførte skal det derfor undersøges, om dette kriterium om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« indfører forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43.
- 94 Da det nævnte kriterium er fastsat i dansk ret, tilkommer det den forelæggende ret at træffe afgørelse herom.
- 95 Det følger således af fast retspraksis, at det inden for rammerne af en sag, der er indledt i medfør af artikel 267 TEUF, tilkommer retterne i medlemsstaterne og ikke Domstolen at fortolke nationale bestemmelser, og det tilkommer ikke sidstnævnte at tage stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten. Domstolen har imidlertid kompetence til at forsyne den nationale ret med alle de EU-retlige fortolkningselementer, som kan sætte denne i stand til at bedømme, om sådanne regler er forenelige med EU-retten (dom af 17.12.1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, EU:C:1981:312, præmis 9, af 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 19, og af 30.11.2023, Ministero dell'Istruzione og INPS, C-270/22, EU:C:2023:933, præmis 43).
- 96 I denne henseende fremgår det indledningsvis af forelæggelsesafgørelsen, at begrebet »indvandrer« som omhandlet i almenboligloven svarer til en person, der er født i udlandet, og hvor ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark.
- 97 Dernæst svarer begrebet »efterkommer« ifølge forelæggelsesafgørelsen til en person, der er født i Danmark, men hvis forældre ikke både er født i Danmark og er danske statsborgere, eller hvis forældre, selv om de er født i Danmark og har opnået dansk statsborgerskab, også begge har bevaret deres udenlandske statsborgerskab.
- 98 Endelig omfatter begrebet »vestlige lande« EU-medlemsstaterne, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Alle andre lande end de ovenfor nævnte betragtes derfor som »ikkevestlige lande«.
- 99 Som det er fremhævet i nærværende doms præmis 81 og 85, er kriterierne vedrørende den pågældende persons fødeland, i lighed med kriterier vedrørende den pågældendes forældres fødeland og nationalitet, imidlertid ikke isoleret betragtet tilstrækkelige til at godtgøre et tilhørsforhold til en etnisk gruppe. Hver af de nævnte kriterier kan følgelig anses for at være neutrale i denne henseende.

- 100 Som den danske regering har anerkendt i sit skriftlige indlæg, er det generelle kriterium om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« imidlertid ikke alene baseret på kriteriet om en given persons og dennes forældres fødeland eller alene på sidstnævntes nationalitet, men på en kompleks kombination af disse kriterier. Dels tages der nemlig hensyn til såvel den pågældende persons fødeland som til forældrenes fødeland og nationalitet. Dels skal det afgøres, om det eller de lande, hvor samtlige disse personer er født, og/eller hvor de er statsborgere, anses for at være »ikkevestlige lande«.
- 101 Det skal endvidere for det første tilføjes, at den omstændighed alene, at et generelt kriterium som kriteriet om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« kan anses for at omfatte en flerhed af etniske oprindelser, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udelukke, at et sådant generelt kriterium er baseret på de pågældende personers etniske oprindelse.
- 102 Det ville nemlig være i strid med den effektive virkning af direktiv 2000/43, hvis formålet om at bekæmpe forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, som fastsat i direktivets artikel 1, ikke finder anvendelse, når flere etniske grupper udsættes for samme forskelsbehandling.
- 103 I denne henseende fastslog Domstolen i præmis 28 i dom af 10. juli 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397), som vedrørte en sag, hvori direktøren for en virksomhed offentligt havde givet udtryk for, at virksomheden ikke ville ansætte »allochtonen«, dvs. et begreb, der står i modsætning til »inheemse«, og som i det væsentlige svarer til »udlændinge« eller »indvandrere«, at den omstændighed, at en arbejdsgiver offentligt havde erklæret, at den pågældende ikke ville ansætte medarbejdere med en bestemt etnisk eller racemæssig oprindelse, udgjorde direkte forskelsbehandling som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra a). Domstolen har derfor ikke udelukket, at et bredt begreb som »allochtonen«, der i det væsentlige omfatter alle udlændinge, kan vedrøre race eller etnisk oprindelse som omhandlet i dette direktiv.
- 104 Under disse omstændigheder kan rækkevidden af direktiv 2000/43 ikke begrænses til bekæmpelse af forskelsbehandling, der alene omfatter en enkelt etnisk gruppe.
- 105 For det andet kan den sammenhæng, der lå til grund for vedtagelsen af et generelt kriterium som kriteriet om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, som belyst i forarbejderne til den lovgivning, hvori dette kriterium indgår, ligeledes indeholde relevante elementer med henblik på at afgøre, om denne lovgivning indebærer forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. I det foreliggende tilfælde kan forarbejder som dem, der er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og som er gengivet i nærværende doms præmis 18 og 20, således være relevante i denne henseende.
- 106 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen har fastslået, at det er tilstrækkeligt for, at der foreligger direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, at en betragtning vedrørende etnisk

oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indføre forskelsbehandling (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 76).

- 107 For det tredje kan det ene forhold, at beboerne i omdannelsesområderne også omfatter personer, der ikke er »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, ikke udelukke, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan anses for at være vedtaget på grundlag af etnisk oprindelse (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 75).
- 108 Endelig synes anvendelsen af begrebet »ikkevestlige lande« for det fjerde – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse – ikke at være til hinder for, at det generelle kriterium om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« kan omfatte personer, hvis fødested og/eller hvis forældres fødested befinder sig i et »vestligt land«, eller personer, som er statsborgere i og/eller hvis forældre er statsborgere i et sådant »vestligt land«.
- 109 En sådan omstændighed er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke, at den komplekse kombination af kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 100, kan føre til en forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.
- 110 Hvis den forelæggende ret efter samtlige de efterprøvelser, som det tilkommer den at foretage, måtte nå frem til den konklusion, at det generelle kriterium om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« som omhandlet i almenboligloven indfører en forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, tilkommer det den, som anført i nærværende doms præmis 87, i anden række at efterprøve, om denne lov har til virkning, at visse personer behandles ringere end andre personer, der befinder sig i en tilsvarende situation.
- 111 Artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 fastsætter nemlig ud over betingelsen om, at der skal være indført forskelsbehandling »på grund af etnisk oprindelse«, to øvrige betingelser, hvorefter der henholdsvis skal være tale om »ringere behandling« og om, at de undersøgte situationer skal være »tilsvarende«.
- 112 I denne henseende bemærkes, at kravet om »tilsvarende« situationer med henblik på at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, skal vurderes på grundlag af alle de omstændigheder, som kendetegner dem (dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 I det foreliggende tilfælde synes lejerne af almene familieboliger, der bor i omdannelsesområder, for så vidt angår deres lejemål at befinde sig i en situation, der svarer til situationen for lejere, der har indgået et lignende lejemål i et udsat boligområde, som i de seneste fem år har opfyldt mindst to af de socioøkonomiske kriterier, men hvor andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke overstiger 50%.

- 114 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en »ringere behandling«, skal den forelæggende ret undersøge de konsekvenser, der for samtlige beboere i et boligområde følger af, at dette område betegnes som et »omdannelsesområde«.
- 115 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at almenboliglovens §§ 168 a og 168 b pålægger en forpligtelse til at vedtage en udviklingsplan, som skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40% af alle boliger i det pågældende omdannelsesområde.
- 116 Ved at fastsætte en sådan forpligtelse synes denne lov at have den virkning, at alle beboere i omdannelsesområderne udsættes for en øget risiko for førtidig opsigelse af deres lejemål og dermed for tab af deres bolig.
- 117 Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse fremgår det nemlig, at det i selve almenboligloven fastsættes, at førtidig opsigelse af lejemål er en af de konsekvenser, der kan følge af godkendelsen af en udviklingsplan for et omdannelsesområde.
- 118 Det fremgår således af de sagsakter, som Domstolen råder over, at når en sådan plan gennemføres ved afhændelse af boliger til en privat køber, fastsætter denne lovs § 27, stk. 4, at den kompetente ministers godkendelse af en sådan afhændelse er underlagt en betingelse om, at lejere, der ikke opfylder de kriterier, som kommunalbestyrelsen er forpligtet til at fastsætte i henhold til den nævnte lovs § 27 c, stk. 1, opsiges.
- 119 Tilsvarende bestemmer samme lovs § 27 c, stk. 3, at såfremt et lejemål udlejes i strid med disse kriterier, skal kommunalbestyrelsen pålægge udlejeren at ophæve lejeaftalen.
- 120 Under disse omstændigheder synes beboerne i omdannelsesområder at løbe en øget risiko for førtidig opsigelse af deres lejemål, mens beboerne i udsatte boligområder, der er kendetegnet ved, at der foreligger en problematisk socioøkonomisk situation, der i det mindste svarer til den, der gør sig gældende i omdannelsesområderne, ikke er udsat for en sådan risiko.
- 121 Det skal fremhæves, at retten til respekt for hjemmet er en grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7, som indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK's artikel 8, stk. 1, og som følgelig i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, skal tillægges samme betydning og omfang som disse sidstnævnte rettigheder (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Mirin, C-4/23, EU:C:2024:845, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 I denne henseende fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at tabet af en bolig er en af de mest alvorlige krænkelse af retten til respekt for hjemmet. Et sådant tab sætter således den pågældende person og dennes familie i en særligt sårbar situation (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.5.2008, McCann mod Det Forenede

Kongerige, CE:ECHR:2008:0513JUD001900904, § 50, og dom af 10.9.2014, Kušionová, C-34/13, EU:C:2014:2189, præmis 63 og 64).

- 123 Heraf følger, at den øgede risiko, der er fastlagt i nærværende doms præmis 120, kan udgøre en »ringere behandling« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43.
- 124 Det skal endvidere præciseres, at det ved vurderingen af, om der foreligger en sådan ringere behandling, er uden betydning, om de kriterier, der lægges til grund for den individuelle udvælgelse af, hvilke lejemål der skal opsiges, omfatter kriteriet om »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«. En sådan omstændighed kan nemlig ikke rejse tvivl om, at der foreligger en øget risiko for førtidig opsigelse af lejemål.
- 125 Spørgsmålet om, hvorvidt lejere, hvis lejemål er blevet opsagt, er »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, er desuden ligeledes uden betydning i denne henseende. Domstolen har således allerede udtalt, at princippet om ligebehandling, som direktiv 2000/43 har til formål at gennemføre, ikke gælder for en bestemt personkategori, men finder anvendelse af de grunde, som er nævnt i direktivets artikel 1, således at direktivet også gælder for personer, der på trods af, at de ikke selv tilhører den pågældende race eller etnicitet, ikke desto mindre udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt af en af disse grunde (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 126 Endelig kan den forelæggende ret med henblik på at vurdere, om der foreligger en »ringere behandling« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, som følge af kvalificeringen af et boligområde som et »omdannelsesområde«, ligeledes undersøge, om selve betegnelsen »omdannelsesområde«, der for beboerne i sådanne områder medfører en øget risiko for førtidig opsigelse af deres lejemål, og som har erstattet betegnelsen »hårdt ghettoområde«, på nationalt plan har en stødende og stigmatiserende karakter, således som visse parter og procesdeltagere har gjort gældende i deres skriftlige indlæg (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 87).
- 127 I denne forbindelse kan den forelæggende ret ligeledes vurdere, om visse udtalelser i de forskellige forarbejder, der er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og som er gengivet i nærværende doms præmis 17-20, kan antyde, at den omhandlede nationale lovgivning er baseret på stereotyper eller fordomme vedrørende »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, eller, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 152 i forslaget til afgørelse, bidrager til videreførelsen af sådanne stereotyper og fordomme.
- 128 Det skal endvidere bemærkes, at såfremt den forelæggende ret måtte finde, at der foreligger en formodning om direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, kræver en effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling, at bevisbyrden i så fald navnlig påhviler Social-, Bolig- og Ældreministeriet, som i

overensstemmelse med reglen i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2000/43 skal bevise, at der ikke er sket en tilsidesættelse af dette princip, og at vedtagelsen af almenboligloven, for så vidt som den definerer omdannelsesområder og fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner for disse områder, ikke på nogen måde er baseret på den etniske oprindelse hos flertallet af beboerne i de nævnte områder, men udelukkende hviler på objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

- 129 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i boligområder, der bl.a. er kendetegnet ved den omstændighed, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der bor i disse områder, i de seneste fem år har oversteget 50%, udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i denne bestemmelse, forudsat at det viser sig, at vedtagelsen af denne nationale lovgivning er baseret på den etniske oprindelse af flertallet af beboerne i disse boligområder, og at den nævnte nationale lovgivning har til følge, at alle beboerne i disse områder undergives en ringere behandling end beboere i tilsvarende boligområder, men hvor andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke overstiger 50%.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger indirekte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43

- 130 Såfremt den forelæggende ret måtte nå frem til den konklusion, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43, skal den endvidere undersøge, om denne lovgivning kan udgøre indirekte forskelsbehandling som omhandlet i denne artikel 2, stk. 2, litra b).
- 131 I medfør af nævnte artikel 2, stk. 2, litra b), foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.
- 132 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en »tilsyneladende neutral« bestemmelse, betingelse eller praksis, har Domstolen fastslået, at denne betingelse indebærer, at den omhandlede bestemmelse, betingelse eller praksis umiddelbart skal være udformet eller anvendes neutralt, dvs. under hensyntagen til andre faktorer end det beskyttede kendetegn, og som ikke kan sidestilles hermed (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 93 og 109).

- 133 For det andet bemærkes, at såfremt det konstateres, at en foranstaltning, der indebærer forskelsbehandling, som fører til en ringere behandling, er blevet indført af grunde, der er knyttet til race eller etnisk oprindelse, skal en sådan foranstaltning kvalificeres som direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43. Indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kræver derimod ikke, at der ligger en begrundelse af denne art til grund for den omhandlede foranstaltning. Det er tilstrækkeligt med henblik på, at en foranstaltning kan være omfattet af direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), at foranstaltningen, selv om den er udformet med henvisning til neutrale kriterier, der ikke er baseret på det beskyttede kendetegn, bevirker, at navnlig personer, der besidder dette kendetegn, stilles særlig ufordelagtigt (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 95 og 96 og den deri nævnte retspraksis).
- 134 Hvad for det tredje angår den betingelse, der er fastsat i denne artikel 2, stk. 2, litra b), hvorefter den pågældende foranstaltning skal kunne stille personer af en given race eller etnisk oprindelse »særlig ufordelagtigt« i forhold til andre personer, har Domstolen fastslået, at denne betingelse skal forstås således, at det navnlig er personer af en bestemt etnisk oprindelse, der som følge af den omhandlede bestemmelse, betingelse eller praksis sættes i en ufordelagtig situation (dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 100, og dom af 15.11.2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, præmis 47).
- 135 Når dette er sagt, skal den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis ikke nødvendigvis have til virkning, at en enkelt etnisk oprindelse stilles særlig ufordelagtigt.
- 136 Som Institut for Menneskerettigheder og Europa-Kommissionen har anført i deres skriftlige indlæg, indeholder flere sprogversioner af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 nemlig et udtryk, der svarer til det danske udtryk »bestemt«, mens andre sprogversioner af denne bestemmelse ikke indeholder et sådant udtryk, men blot henviser til »etnisk oprindelse« eller »etnicitet« uden yderligere præcisering.
- 137 En fortolkning af den nævnte bestemmelse, hvorefter indirekte forskelsbehandling kun kan fastslås, når en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille en enkelt etnisk gruppe særlig ufordelagtigt, men ikke når bestemmelser, betingelser eller praksis vil stille flere etniske grupper ufordelagtigt, finder således ikke støtte i flere sprogversioner af denne samme bestemmelse.
- 138 Det følger i denne sammenhæng af fast retspraksis, at den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. Nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning af en EU-retsakt udelukker nemlig, at denne betragtes isoleret i en af sine versioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den

fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er en del af (dom af 25.3.2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, præmis 38, og af 8.5.2025, Pielatak, C-410/23, EU:C:2025:325, præmis 58).

- 139 En fortolkning som den, der er nævnt i nærværende doms præmis 137, ville imidlertid være vanskelig at forene med formålene med direktiv 2000/43, således som de er nævnt i nærværende doms præmis 77.
- 140 I denne henseende bemærkes, at af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 102 og 103, kan rækkevidden af dette direktiv ikke begrænses til bekæmpelse af forskelsbehandling, der omhandler en enkelt etnisk gruppe.
- 141 Endelig bemærkes, at det, således som det fremgår af 15. betragtning til det nævnte direktiv, kan fastsættes i medlemsstaternes lovgivning eller praksis, at indirekte forskelsbehandling kan fastslås på enhver måde, herunder på grundlag af statistisk materiale.
- 142 Det påhviler herved den nationale retsinstans at vurdere, om det statistiske materiale, som er fremlagt for den, er pålideligt og kan tages i betragtning, det vil navnlig sige, om materialet er udtryk for tilfældige eller kortvarige omstændigheder, og om det viser sig at være tilstrækkeligt signifikant (jf. i denne retning dom af 24.9.2020, YS (Arbejdsmarkedspension for ledende personale), C-223/19, EU:C:2020:753, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 143 Hvis den forelæggende ret efter den undersøgelse, som det påhviler den at foretage, konkluderer, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse og det i hovedsagen omhandlede generelle kriterium vil stille personer, der tilhører visse etniske grupper som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43, særlig ufordelagtigt, skal den undersøge, om denne bestemmelse og dette generelle kriterium er objektivt begrundet i et legitimt mål, og om midlerne til at opfylde dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige.
- 144 I denne henseende kræver proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med Domstolens faste praksis, at det efterprøves, om nationale foranstaltninger for det første er egnede til at nå det tilstræbte mål af almen interesse, for det andet er begrænset til det strengt nødvendige i den forstand, at dette formål ikke med rimelighed kan nås lige så effektivt ved andre midler, der griber mindre ind i de rettigheder og friheder, der er sikret de berørte personer, og for det tredje, at de ikke er uforholdsmæssige i forhold til det nævnte formål, hvilket bl.a. indebærer en afvejning mellem vigtigheden heraf og alvoren af indgrebet i disse rettigheder og friheder (dom af 5.12.2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 145 Med henblik på at afgøre, om en restriktion overholder proportionalitetsprincippet, påhviler det den medlemsstat, som ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en restriktion for en grundlæggende frihed eller en grundlæggende rettighed, at forsyne den nationale domstol med alle de

oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at den pågældende foranstaltning opfylder de krav, der følger af dette princip, idet de hensyn, der kan påberåbes af denne medlemsstat, skal ledsages af såvel en analyse af egnetheden og nødvendigheden af den foranstaltning, der er truffet for at nå målet, som af præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (dom af 10.7.2025, INTERZERO m.fl., C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

- 146 Det skal endvidere bemærkes, at begrebet objektiv begrundelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes strengt (dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 112).
- 147 Hvad i det foreliggende tilfælde i første række angår de formål, der forfølges med almenboligloven, skal det bemærkes, at denne lovs §§ 61 a og 168 a ifølge den danske regering har til formål at løse de udfordringer, der er forbundet med dannelsen af »parallelsamfund«, som er opstået inden for det danske almene boligsystem, og at sikre en vellykket integration.
- 148 Denne regering har således påberåbt sig hensyn til den sociale samhørighed og integrationen af tredjelandstatsborgere inden for rammerne af dette system samt hensyn, der er knyttet til politikken for socialt boligbyggeri og finansieringen heraf.
- 149 Hvad for det første angår formålet om social samhørighed og integration har Domstolen allerede fastslået, at formålet om at sikre en vellykket integration af tredjelandstatsborgere, henset til den betydning, som integrationsforanstaltninger er tillagt inden for rammerne af EU-retten, således som det fremgår af artikel 79, stk. 4, TEUF, kan udgøre et tvingende alment hensyn, idet integrationen af disse statsborgere er en nøglefaktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål som anført i EUF-traktaten (jf. analogt dom af 12.4.2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 55 og 56, og af 22.12.2022, Udlændingenævnet (Sprogprøve, der pålægges udlændinge), C-279/21, EU:C:2022:1019, præmis 37 og 38).
- 150 I betragtning af betydningen af dette grundlæggende mål for EU har medlemsstaterne i princippet vide skønsmålinger til at vedtage foranstaltninger til sikring af social samhørighed og integration, herunder byplanlægningsforanstaltninger.
- 151 Det skal imidlertid fremhæves, således som det fremgår af nærværende doms præmis 108, at begrebet »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ligeledes omfatter personer, der er statsborgere i en medlemsstat, herunder Kongeriget Danmark. For så vidt som den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning finder anvendelse på statsborgere i medlemsstaterne, kan den således ikke begrundes med dette formål.
- 152 Hvad for det andet angår formålet om inden for rammerne af et alment boligsystem at forfølge boligpolitiske hensyn har Domstolen ligeledes fastslået, at

hensynet til en medlemsstats almene boligpolitik og finansieringen heraf kan udgøre tvingende almene hensyn (dom af 1.10.2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 30). Dette gælder tillige for hensyn, der fremmer adgangen til boliger for sårbare personer eller personer med lav indkomst (dom af 27.2.2025, *AEON NEPREMIČNINE m.fl.*, C-674/23, EU:C:2025:113, præmis 55).

- 153 Inden for rammerne af deres boligpolitik råder medlemsstaterne ganske vist principielt ligeledes over et vidt skøn.
- 154 Når dette er sagt, synes den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ved at pålægge en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner, der har til formål at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i omdannelsesområder, ikke at have til formål at løse de problemer, der er forbundet med finansieringen af almene boliger, men snarere socioøkonomiske problemer vedrørende social samhørighed og integration, der findes i disse områder. Henset til de tvingende almene hensyn, som den danske regering har påberåbt sig, og som er nævnt i nærværende doms præmis 147, skal det boligpolitiske formål følgelig anses for at indgå i den bredere ramme vedrørende formålet om social samhørighed og integration.
- 155 Da disse udviklingsplaner i øvrigt kan føre til tab af en bolig, synes de ikke at kunne begrundes i formålet om at fremme adgangen til bolig for visse personkategorier.
- 156 Selv om den i hovedsagen omhandlede lovgivning for det tredje principielt kan anses for at henhøre under et område, hvor medlemsstaterne råder over en vid skønsmargen, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne fortsat er forpligtede til at overholde det forbud mod enhver forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der er fastsat i chartrets artikel 21 og konkretiseret ved direktiv 2000/43.
- 157 I denne henseende fremgår det dels af 9., 12. og 13. betragtning, at forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan undergrave opfyldelsen af EUF-traktatens mål, særlig opnåelse af et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed og solidaritet, ligesom den kan undergrave indsatsen for at opfylde målsætningen om udvikling af Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, dels at det forbud mod enhver forskelsbehandling af denne art, som direktivet indfører på de områder, der reguleres heraf, har til formål at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse (dommen i sagen *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, præmis 74).
- 158 Hvad i anden række angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede lovgivning overholder proportionalitetsprincippet, skal det for det

første undersøges, om de foranstaltninger, som den fastsætter, er egnede til at virkeliggøre det tvingende almene hensyn, der forfølges med denne lovgivning.

- 159 I denne henseende kan vedtagelsen af udviklingsplaner med henblik på at løse socioøkonomiske problemer, der navnlig påvirker visse boligområder, principielt anses for at være en foranstaltning, der er egnet til at nå målet om at fremme den sociale samhørighed og integrationen.
- 160 Når dette er sagt, skal den forelæggende ret, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 167 og 168 i forslaget til afgørelse, fastslå, om den danske regering har fremlagt oplysninger for den, der kan godtgøre, at den konkrete foranstaltning, der tilsigter at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i omdannelsesområderne, faktisk er egnet til at nå dette mål.
- 161 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af et tvingende alment hensyn, følger det af fast retspraksis, at en lovgivning kun er egnet til at sikre opfyldelsen af det påberåbte mål, hvis de foranstaltninger, som lovgivningen fastsætter, reelt tager sigte på at nå dette mål, og hvis de gennemføres på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 28.11.2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.3.2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 162 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at i udsatte boligområder, der er kendetegnet ved, at der foreligger socioøkonomiske problemer, der i det mindste svarer til dem, der findes i omdannelsesområder, forpligter almenboligloven ikke til at vedtage udviklingsplaner som de i hovedsagen omhandlede. Heraf følger, at sådanne problemer i udsatte boligområder i givet fald søges løst med andre midler, der har til formål at sikre den sociale samhørighed.
- 163 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at afgøre, om denne lov ved at fastsætte en forpligtelse til at vedtage sådanne planer forfølger formålet om at fremme den sociale samhørighed på en sammenhængende og systematisk måde, selv om denne forpligtelse kun finder anvendelse på omdannelsesområder, hvor andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« overstiger 50%, men ikke i udsatte boligområder, hvor denne andel er mindre end 50%.
- 164 Såfremt den forelæggende ret ikke desto mindre måtte nå til den konklusion, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er egnet til at sikre gennemførelsen af formålet om social samhørighed og integration, påhviler det den for det andet med henblik på at afgøre, om en sådan foranstaltning er nødvendig for at nå dette mål, at efterprøve, om det nævnte formål, således som flere parter og procesdeltagere har gjort gældende i deres skriftlige indlæg, kan nås lige så effektivt ved andre midler, der er mindre indgribende i de rettigheder og friheder, der er sikret de berørte personer.
- 165 Såfremt det antages, at der ikke kan findes en anden foranstaltning, der er lige så effektiv, skal den forelæggende ret derudover for det tredje efterprøve, om denne

lovgivning er forholdsmæssig i snæver forstand. Den forelæggende ret skal således efterprøve, om de ulemper, som den nævnte lovgivning skaber, står i et rimeligt forhold til de påberåbte formål, og om den medfører et for vidtgående indgreb i de legitime interesser for beboerne i omdannelsesområderne (jf. i denne retning dommen i sagen CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

- 166 I denne sammenhæng skal det, som anført i nærværende doms præmis 121, bemærkes, at retten til respekt for hjemmet er en grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7.
- 167 Det fremgår i øvrigt af fjerde betragtning til direktiv 2000/43, at det i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, dvs. således som det fremgår af nærværende doms præmis 63 og 66, på det område, der er omhandlet i den foreliggende sag, er vigtigt at sikre beskyttelsen af privat- og familieliv, dvs. den grundlæggende rettighed, som beskyttelsen af en persons hjem og familie henhører under (jf. i denne retning dom af 24.6.2025, GR REAL, C-351/23, EU:C:2025:474, præmis 93).
- 168 Det skal imidlertid præciseres, at mål af almen interesse, såsom målet om social samhørighed og integration, ikke kan forfølges med en national foranstaltning uden at tage hensyn til, at målene skal være forenelige med de grundlæggende rettigheder og de principper, der berøres af denne foranstaltning, som fastsat i traktaterne og chartret, hvilket skal ske ved at foretage en afvejning mellem på den ene side disse mål af almen interesse og på den anden side de pågældende rettigheder og principper med henblik på at sikre, at de ulemper, som denne foranstaltning medfører, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de nævnte mål. Muligheden for at begrunde en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7, skal således vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor (jf. i denne retning dom af 10.7.2025, INTERZERO m.fl., C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).
- 169 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at almenboligloven, idet den fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner for omdannelsesområder, for beboerne af disse områder synes at medføre en øget risiko for førtidig opsigelse af deres lejemål og dermed for, at de mister deres bolig.
- 170 Som det fremgår af nærværende doms præmis 121 og 122, udgør tabet af en bolig et af de mest alvorlige indgreb i retten til respekt for hjemmet som omhandlet i chartrets artikel 7 og sætter den berørte person og dennes familie i en særligt sårbar situation.
- 171 Det fremgår indledningsvis ligeledes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende EMRK's artikel 8, hvis stk. 1 fastsætter rettigheder svarende til dem, der er sikret ved chartrets artikel 7, at selv

om de nationale myndigheder, når der er tale om sociale eller økonomiske politikker, herunder på boligområdet, råder over et vidt skøn, er den skønsmargen, der således er overladt disse myndigheder, så meget desto mere begrænset, når den omhandlede ret er vigtig for at sikre den berørte person den effektive nydelse af de grundlæggende eller »tæt personlige« rettigheder, som vedkommende er tillagt. Dette er bl.a. tilfældet for de rettigheder, der er sikret ved denne artikel 8, som er rettigheder af afgørende betydning for personens identitet, dennes selvbestemmelse, den pågældendes fysiske og moralske integritet, opretholdelsen af vedkommendes sociale relationer samt stabiliteten og sikkerheden af vedkommendes plads i samfundet (Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.10.2013, Winterstein m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 148).

- 172 Dernæst skal enhver, der risikerer at blive offer for det alvorlige indgreb i retten til respekt for hjemmet, som tabet af en bolig udgør, principielt kunne lade en uafhængig domstol efterprøve forholdsmæssigheden af en sådan foranstaltning i lyset af de relevante principper, der følger af den nævnte artikel 8. Ved vurderingen af forholdsmæssigheden af en udsætningsforanstaltning skal der navnlig tages hensyn til følgende betragtninger, nemlig at hvis bopælen er lovligt etableret, svækker dette legitimiteten af enhver udsætningsforanstaltning, og hvis bopælen omvendt er kommet i stand ulovligt, befinder den pågældende person sig i en mindre stærk position. Hvis der ikke stilles nogen alternativ indkvartering til rådighed, er indgrebet i øvrigt alvorligere, end hvis en sådan indkvartering er til rådighed, idet spørgsmålet om, hvorvidt den er egnet eller ej, bl.a. skal vurderes i lyset af den pågældende persons særlige behov (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.10.2013, Winterstein m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 148).
- 173 Endelig skal der ved den proportionalitetsprøvelse, som de nationale myndigheder skal foretage, tages hensyn til de berørte personers tilhørsforhold til en socialt udsat gruppe og deres særlige behov i denne henseende (Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.10.2013, Winterstein m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 160).
- 174 I det foreliggende tilfælde kan den omstændighed, at de nationale myndigheder i det danske almene boligsystem påtager sig ansvaret for genhusningen af de personer, hvis lejemål er blevet opsagt før tid, udgøre et af de forhold, som det blandt andre forhold tilkommer den forelæggende ret at tage hensyn til i forbindelse med undersøgelsen af, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er forholdsmæssig. Dette forhold kan nemlig føre til, at alvoren af det indgreb i retten til respekt for hjemmet, der følger af en sådan førtidig opsigelse, mildnes, for så vidt som denne genhusning er effektiv, og den alternative bolig er tilpasset disse personers og deres familiers særlige behov. Der skal imidlertid tages hensyn til den omstændighed, at visse af de nævnte personer og familier i mange år lovligt har boet i den familiebolig, som de mister.

- 175 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i boligområder, der bl.a. er kendetegnet ved den omstændighed, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der bor i disse områder, i de seneste fem år har oversteget 50%, udgør indirekte forskelsbehandling som omhandlet i denne bestemmelse, forudsat at det viser sig dels, at denne nationale lovgivning, selv hvis den umiddelbart er udformet eller anvendes neutralt, dvs. under hensyntagen til andre faktorer end etnisk oprindelse, bevirker, at personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt, dels at den nævnte nationale lovgivning med henblik på opfyldelsen af det tvingende almene hensyn, som den forfølger, ikke overholder proportionalitetsprincippet.
- 176 Under disse omstændigheder skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i boligområder, der bl.a. er kendetegnet ved den omstændighed, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der bor i disse områder, i de seneste fem år har oversteget 50%,
- udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), forudsat at det viser sig, at vedtagelsen af denne nationale lovgivning er baseret på den etniske oprindelse af flertallet af beboerne i disse boligområder, og at den nævnte nationale lovgivning har til følge, at alle beboerne i disse områder undergives en ringere behandling end beboere i tilsvarende boligområder, men hvor andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke overstiger 50%
 - udgør indirekte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), forudsat at det viser sig dels, at denne nationale lovgivning, selv hvis den umiddelbart er udformet eller anvendes neutralt, dvs. under hensyntagen til andre faktorer end etnisk oprindelse, bevirker, at personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt, dels at den nævnte nationale lovgivning med henblik på opfyldelsen af det tvingende almene hensyn, som den forfølger, ikke overholder proportionalitetsprincippet.

Sagsomkostninger

- 177 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

skal fortolkes således, at

en national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse til at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe procentdelen af almene familieboliger i boligområder, der bl.a. er kendetegnet ved den omstændighed, at andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, der bor i disse områder, i de seneste fem år har oversteget 50%,

- **udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), forudsat at det viser sig, at vedtagelsen af denne nationale lovgivning er baseret på den etniske oprindelse af flertallet af beboerne i disse boligområder, og at den nævnte nationale lovgivning har til følge, at alle beboerne i disse områder undergives en ringere behandling end beboere i tilsvarende boligområder, men hvor andelen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke overstiger 50%**
- **udgør indirekte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), forudsat at det viser sig dels, at denne nationale lovgivning, selv hvis den umiddelbart er udformet eller anvendes neutralt, dvs. under hensyntagen til andre faktorer end etnisk oprindelse, bevirker, at personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt, dels at den nævnte nationale lovgivning med henblik på opfyldelsen af det tvingende almene hensyn, som den forfølger, ikke overholder proportionalitetsprincippet.**

Underskrifter