HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 23. november 2026

Sag BS-39167/2022-HJR
(2. afdeling)

A og B
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket for begge)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

og

sag BS-39180/2022-HJR

C og D
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket for begge)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

og

sag BS-39182/2022-HJR

E
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

og

sag BS-39185/2022-HJR

F
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

og

sag BS-39189/2022-HJR

G
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

og

sag BS-39191/2022-HJR

H
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

og

sag BS-39193/2022-HJR

I
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket)

mod

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården
(advokat Henrik Qwist)

Biintervenient til støtte for appellanterne:
Institut for Menneskerettigheder
(selv)

Biintervenienter til støtte for indstævnte:
BL Danmarks Almene Boliger
(advokat Katja Paludan)

Børne-, Ældre- og Boligministeriet
(advokat Rass Holdgaard)

I tidligere instanser er afsagt domme af Retten i Helsingør den 20. november 2020 (BS-13867/2020-HEL, BS-13820/2020-HEL, BS-13832/2020-HEL, BS-13837/2020-HEL, BS-13842/2020-HEL, BS-13841/2020-HEL og BS-13844/2020-HEL) og dom af Østre Landsrets 21. afdeling den 27. juni 2022 (BS-47813/2020-OLR, BS-47830/2020-OLR, BS-47831/2020-OLR, BS-47832/2020-OLR, BS-47833/2020-OLR, BS-47834/2020-OLR og BS-47837/2020-OLR).

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Michael Rekling, Hanne Schmidt, Jan Schans Christensen, Jens Kruse Mikkelsen, Jørgen Steen Sørensen, Søren Højgaard Mørup og Anne Buhl Bjelke.

Påstande
Appellanterne, A og B, C og D, E, F, G, H samt I, har påstået frifindelse for den påstand, som indstævnte, Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården, har nedlagt om, at de skal anerkende, at opsigelserne af deres lejemål er lovligt besluttet og opfylder betingelserne i lov om leje af almene boliger § 85, stk. 1, nr. 1, jf. § 88 og § 89.

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling
Danmarks Statistik begyndte i 1991 at anvende begreberne indvandrere og efterkommere. I Statistiske Undersøgelser nr. 43, Indvandrere og deres efterkommere i Danmark, fra 1991 defineredes "danske" som personer, hvor mindst en af forældrene er dansk statsborger født i Danmark, uanset personernes eget fødeland eller statsborgerskab. "Indvandrere" defineredes som personer født i udlandet, hvis forældre begge er udenlandske statsborgere eller født i udlandet, og "efterkommere" som personer født i Danmark af forældre, som begge ikke er danske.

Siden 2007 har Danmarks Statistik hvert år udgivet publikationen "Indvandrere i Danmark". Heri anvendes følgende definitioner af begreberne indvandrere, efterkommere og personer med dansk oprindelse:

> "Indvandrere er født i udlandet. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.
>
> Efterkommere er født i Danmark. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger, opfattes personen også som efterkommer. Når en eller begge forældre, der er født i Danmark, opnår dansk statsborgerskab, vil deres børn ikke blive klassificeret som efterkommere**,** men som personer med dansk oprindelse. Fastholder danskfødte forældre imidlertid begge et udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommere.
>
> Personer med dansk oprindelse er personer – uanset fødested – der har mindst én forælder, der både er dansk statsborger og født i Danmark."

Ifølge Danmarks Statistiks notat af 24. maj 2019 begyndte Danmarks Statistik i 2002 at sondre mellem "vestlige" og "ikkevestlige" lande, således at der sondres mellem indvandrere og efterkommere fra vestlige lande og indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande. Sondringen beskrives i notatet som en redigeret version af FN's definition af "mindre udviklede lande".

Danmarks Statistik betragter alle EU-lande samt Andorra, Island, Lichtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Storbritannien, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand som vestlige lande. Alle øvrige lande bliver betragtet som ikkevestlige lande. Gruppen af vestlige lande har været uændret siden 2007, bortset fra EU's udvidelse med Kroatien i 2013.

Af notatet af 24. maj 2019 fremgår bl.a.:

> "…formålet med grupperingen er at beskrive bl.a. årsagen til indvandringen, bidraget til samfundsøkonomien og sociale vilkår. Kategoriseringen af lande som tilhørende den ene eller anden gruppe har derfor ikke i udgangspunktet noget at gøre med, om landene i geografisk, politisk, økonomisk eller kulturel forstand tilhører den ene eller den anden gruppe, da det er indvandrernes baggrund og herunder deres opholdsgrundlag i Danmark samt bidrag til samfundsøkonomien, der er de afgørende kriterier."

Af Transport- og Boligministeriets liste over ghettoområder pr. 1. december 2020 fremgår om Nøjsomhed/Sydvej, at der var 1.093 beboere, at andelen af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse var 38,5 %, at andelen af dømte for overtrædelser af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer var 3 %, at andelen alene med grundskoleuddannelse var 75,1 %, og at den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området var 50,8 % af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen. Det fremgår desuden, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande var 53,7 %.

Retsgrundlag

Almenboligloven
Kategoriseringen af almene boligområder i almenboliglovens § 61 a blev indført ved lov nr. 1610 af 22. december 2010. Efter bestemmelsen blev et alment boligområde kategoriseret som et ghettoområde, hvis der i området boede mindst 1.000 beboere, og hvis området opfyldte mindst to ud af tre kriterier: 1) at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande oversteg 50 %, 2) at andelen af 18-64-årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse oversteg 40 % opgjort som gennemsnit over de seneste 4 år, og 3) at antallet af dømte for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer pr. 10.000 beboere på 18 år og derover oversteg 270 personer, opgjort som gennemsnit over de seneste 4 år. Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. (Folketingstidende 2010-11, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 60, s. 2-3):

> "*1. Lovforslagets baggrund og formål*
> Der er i dag en række boligområder, som har så store udfordringer, at de falder ind under betegnelsen ghettoområder. Det er områder, hvor en stor del af beboerne er uden arbejde. Hvor relativt mange beboere er kriminelle, og hvor der bor mange med indvandrerbaggrund. I et sådant område kan det være sværere for udlændinge at blive integreret i det danske samfund.
> …
>
> *2.2.2. Forslag vedrørende definition af ghettoområder*

> Der er i den samlede indsats overfor ghettoer og udsatte boligområder behov for at målrette nogle initiativer til de mest udsatte boligområder – ghettoområderne. Ved definitionen af et ghettoområde foreslås det, at der lægges vægt på tre faktorer i områderne; andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige 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."

Ved lov nr. 1609 af 26. december 2013 blev de tre kriterier for kategoriseringen af ghettoområder suppleret med to nye kriterier, således at et alment boligområde herefter blev kategoriseret som et ghettoområde, hvis der i området boede mindst 1.000 beboere, og området opfyldte mindst tre ud af de fem kriterier. Efter de nye kriterier skulle det også indgå, om andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene havde en grundskoleuddannelse, oversteg 50 %, og om den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgjorde mindre end 55 % af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen. Om baggrunden for ændringerne fremgår af bemærkningerne til lovforslaget bl.a. (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 45, s. 3 f.):

> "*2. Lovforslagets baggrund og formål*
> …
>
> Regeringen finder, at det er vigtigt, at der holdes fokus på de boligområder, som er særligt udsatte og som har store udfordringer med sociale problemer, mange indvandrere og efterkommere samt mange uden for arbejdsmarkedet med ringe uddannelse. Der skal derfor fortsat måles på udviklingen i de udsatte boligområder med henblik på at kunne holde fokus og styrke indsatsen i disse områder yderligere.
>
> De eksisterende kriterier for udvælgelse af de udsatte områder har nu fungeret i nogle år. Det er regeringens opfattelse, at de gældende kriterier skal suppleres med to nye kriterier vedr. henholdsvis uddannelse og indkomst. Det vil gøre den samlede udvælgelse af boligområder mere bredspektret og inddrage flere relevante dimensioner.
>
> Man skal trygt kunne færdes i sit boligområde. Det er en af de allervigtigste egenskaber ved et attraktivt boligområde.
> …
>
> *3.1.2. Forslag til ny definition af ghettoområder*

> Med henblik på at sikre en bredere tilgang til definitionen af ghettoområder foreslås det, at de nugældende tre kriterier suppleres med to nye kriterier vedr. uddannelse og indkomst.
>
> De nuværende kriterier er fortsat af afgørende vigtighed. Integration af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige 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. Det foreslås, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande fortsat anvendes som mål for integrationen med en grænseværdi på 50 pct."

Ved lov nr. 1322 af 27. november 2018 fik almenboliglovens § 61 a det indhold, som var gældende på tidspunktet for Boliggårdens opsigelse af appellanterne. § 61 a blev ændret bl.a. derved, at der blev indført en sondring mellem udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder. Om der foreligger et udsat boligområde, beror herefter på de fire kriterier vedrørende tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, kriminalitet, grundskoleuddannelse og bruttoindkomst, jf. stk. 1. Et udsat boligområde anses som et ghettoområde, hvis andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande i området overstiger 50 %, jf. stk. 2. Det blev i § 61 a, stk. 4, samtidig fastsat, at der ved et hårdt ghettoområde skal forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne for at være ghettoområde efter § 61 a, stk. 2.

Ved loven blev § 61 a i sin helhed affattet således:

> "§ 61 a. 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 pct. 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 pct.

4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

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

Stk. 3. Ved et boligområde nævnt i stk. 1 og 2 forstås fysisk sammenhængende matrikelnumre, som i 2010 var ejet af almene boligafdelinger og havde sammenlagt mindst 1.000 beboere. Transport-, bygnings- og boligministeren kan godkende opdeling af boligområder, og at andre matrikelnumre, som er fysisk sammenhængende med matrikelnumrene i 1. pkt., indgår i boligområdet.

Stk. 4. Ved et hårdt ghettoområde forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne i stk. 2, jf. dog stk. 5.

Stk. 5. For årene 2018, 2019 og 2020 skal betingelserne i stk. 2 have været opfyldt de seneste 5 år.

Stk. 6. Transport-, bygnings- og boligministeren offentliggør den 1. december hvert år, hvilke områder der opfylder betingelserne i stk. 1, 2, 4 og 5."

Ved samme lov blev § 168 a indsat i almenboligloven. Bestemmelsen fastsætter, at den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen i fællesskab skal udarbejde en udviklingsplan for et hårdt ghettoområde, jf. § 61 a, stk. 4. Udviklingsplanen skal have som sit mål inden 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 % af alle boliger i det pågældende hårde ghettoområde. Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. (Folketingstidende 2018-19, tillæg A, lovforslag nr. L 38, s. 8 ff.):

"*2. Lovforslagets indhold*
2.1. Ny definition af udsatte boligområder og ghettoområder
2.1.1. Gældende ret
…

Ud fra forslaget om afgrænsning af udsatte boligområder defineres de mere belastede ghettoområder. Det foreslås i § 61 a, stk. 2, at ved et ghettoområde forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct., og hvor mindst to af de ovennævnte 4 kriterier er opfyldt. Ghettoområder bliver således en delmængde af de udsatte boligområder. Med afgrænsningen sættes

der fokus på, at den centrale udfordring i ghettoområderne er manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande.

Endelig foreslås det at afgrænse en delmængde af de ghettoområder, som i en række år har været ghettoområder. Formålet er at målrette udvalgte initiativer til denne delgruppe for at sikre en intensiv og fokuseret indsats i de ghettoområder, som i en årrække har været karakteriseret ved massive boligsociale problemer. Ved et hårdt ghettoområde forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne for at være et ghettoområde, jf. den foreslåede § 61 a, stk. 4.
…

2.2. Initiativer til udvikling af ghettoområder
…

2.2.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
…

Det vurderes, at en væsentlig årsag til, at et ghettoområde er opstået, er den ensidige boligsammensætning, som er en følge af en ensidig boligform i boligområdet. Der er derfor behov for at ændre på andelen af almene familieboliger i ghettoområder, hvis der ikke skal være ghettoområder i Danmark i 2030.

Det vurderes på den baggrund, at der er behov for at ændre lovgivningen, så muligheden for at sikre en reduktion i andelen af almene familieboliger i ghettoområder konkretiseres og tydeliggøres. Som et element i indsatsen mod ghettoområder foreslås det, at de ghettoområder, hvor problemerne har en permanent karakter, skal nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. for at skabe forudsætning for en ændret bolig- og beboersammensætning.

For samtlige hårde ghettoområder vil der efter den foreslåede § 168 a skulle udarbejdes en udviklingsplan, der skal nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. inden 2030. I de fire år indregnes også perioden før ikrafttræden af de foreslåede nye ghettokriterier."

Lovforslaget byggede på regeringsudspillet fra 2018 "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030". Af udspillet fremgår bl.a.:

”Regeringen ønsker et sammenhængende Danmark. Et Danmark som bygger på demokratiske værdier som frihed og retssikkerhed. Ligeværd og frisind. Tolerance og ligestilling. Et Danmark hvor alle deltager aktivt.

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 ikke-vestlig baggrund.

I 1980 var der omkring 50.000 personer med ikke-vestlig baggrund i Danmark. I dag er der næsten en halv million, jf. figur 1. Det svarer til en stigning fra ca. 1 pct. af befolkningen til ca. 8,5 pct.

Mange indvandrere klarer sig heldigvis godt. På virksomheder landet over fungerer det daglige samarbejde gnidningsløst kollega til kollega. Mange indvandrere deltager aktivt i den lokale sportsklub, vores mange foreninger og det danske samfund i øvrigt. Det skal de blive ved med.

Men der er for mange, der ikke deltager aktivt. Der er opstået parallelsamfund blandt personer med ikke-vestlig 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.

Hvad er gået galt? I hvert fald tre ting.

For det første:
Den enkelte indvandrer har selv det største ansvar. For at lære dansk. For at få job og blive en del af lokalsamfundet. For at blive integreret i sit nye hjemland. Alt for få har grebet de muligheder, som Danmark tilbyder. På trods af at Danmark er et samfund med tryghed, frihed, gratis uddannelse og gode jobmuligheder.

For det andet:
Vi har som samfund i alt for mange år ikke stillet de nødvendige krav. Vi har haft alt for lave forventninger til de flygtninge og indvandrere, der kom til Danmark. Vi har ikke stillet tilstrækkeligt håndfaste krav om job og selvforsørgelse. Derfor er for mange indvandrere endt i langvarig passivitet.

For det tredje:

> 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. Problemerne er til at få øje på. Børn, unge og voksne, som bor og lever deres liv i Danmark. Men som reelt er uden kontakt til danskere og det danske samfund.
>
> 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. Hvor kvinder regnes for mindre værd end mænd. Hvor social kontrol og manglende ligestilling sætter snævre grænser for den enkeltes frie udfoldelse.
>
> Vi ser miljøer, hvor der i en del tilfælde opstår en negativ spiral med modkultur til følge.
>
> Parallelsamfund er en stor belastning for sammenhængskraften i samfundet og for den enkelte."

Den figur 1, der henvises til, viser udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere fra vestlige og ikkevestlige lande i perioden 1980-2018 og bygger på data fra Danmarks Statistik, og den viser, hvor stor en andel indvandrere og efterkommere udgør af den samlede befolkning.

Ved lov nr. 2157 af 27. november 2021 blev terminologien i almenboliglovens § 61 a og § 168 a ændret, sådan at "ghettoområde" blev ændret til "parallelsamfund", og "hårdt ghettoområde" blev ændret til "omdannelsesområde". Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. (Folketingstidende 2021-22, tillæg A, lovforslag nr. L 23, s. 6):

> *"2.2. Ny terminologi*
> *2.2.1. Gældende ret*
> Boligområder kategoriseres som udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder efter almenboliglovens § 61 a, stk. 1, 2 og 4.
>
> *2.2.2. Indenrigs- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*
> Det foreslås at ændre terminologien i almenboliglovens § 61 a, således at betegnelserne ghettoområde og hårdt ghettoområde udgår og erstattes af andre og mere præcise termer. Der foreslås således ikke ændring af kriterierne.

Erfaringen viser, at den anvendte terminologi kan stå i vejen for, at udsatte boligområder kan tiltrække en bredere kreds af boligsøgende. Derfor foreslås termer, der mere præcist afspejler, at der er tale om boligområder med strukturelle problemer, der adskiller sig fra det omkringliggende samfund og truer sammenhængskraften i landet. Det foreslås således at anvende termerne parallelsamfund i stedet for ghettoområder og omdannelsesområder i stedet for hårde ghettoområder."

Lov om etnisk ligebehandling
Lov om etnisk ligebehandling (lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012) § 1, § 2, § 3, stk. 1-3, og § 7 er sålydende:

"*Formål m.v.*

Formål og anvendelsesområde

§ 1. Loven har til formål at forhindre forskelsbehandling og at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

§ 2. Forbuddet mod forskelsbehandling gælder for al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelige for offentligheden. Forbuddet mod forskelsbehandling gælder endvidere for medlemskab af og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne.

Stk. 2. Denne lov finder ikke anvendelse på områder, der er omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Stk. 3. Loven gælder ikke for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse

§ 3. Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse.

Stk. 2. Der foreligger 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.

> Stk. 3. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.
> …
>
> *Bevisbyrde*
>
> § 7. Hvis en person, der anser sig for krænket, jf. § 3, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat."

Loven gennemfører Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

Begrebet "etnisk oprindelse" skal ifølge bemærkningerne til lovforslaget forstås i overensstemmelse med sædvanlig terminologi, således som denne er fastsat i national og international ret, hvortil kommer EU-Domstolens eventuelle praksis om direktivet. Ved etnisk oprindelse forstås generelt tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fælles historie, traditioner, kultur eller kulturel baggrund, sprog, geografisk oprindelse mv. (Folketingstidende 2002-03, tillæg A, lovforslag nr. L 155, s. 3870).

Direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse
Artikel 1, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43/EF om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse er sålydende:

> "*Artikel 1*
>
> *Formål*
>
> 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.
>
> *Artikel 2*
>
> *Begrebet forskelsbehandling*

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.
…

Artikel 3

Anvendelsesområde
…

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

EU-Domstolens dom i Schackenborgvænge-sagen
EU-Domstolen har i dom af 18. december 2025 i sag C-417/23 (Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge) besvaret præjudicielle spørgsmål forelagt af Østre Landsret i en anden sag, som også angår kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboliglovens § 61 a. Af dommen fremgår bl.a.:

"Dansk ret
…

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 [i 2030]«. 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.

[...]«
…

Den forelæggende rets betragtninger vedrørende tvisterne i hovedsagen
…

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.

…

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 proceduremæssige 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 en og kun en 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 krænkelser 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, Kŭsionová, 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 er-

stattet 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 Muller, 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 tredjelandsstatsborgere 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 tredjelandsstatsborgere, 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 skønsbeføjelser 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 af27.2.2025, 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 særlig 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."

Anbringender

Appellanterne har anført navnlig, at Boliggårdens opsigelse af deres lejemål som led i den etablerede fysiske helhedsplan for Nøjsomhed/Sydvej samt den konkrete udvælgelse af, at deres boliger skulle omdannes til tilgængelighedsboliger, udgør direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 1, jf. stk. 2.

Anvendelsen af kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", som dette bl.a. benyttes i almenboligloven til brug for afgrænsning af boligområder samt regulering af disse områder, er knyttet og forbundet til konkrete elementer, antagelser og opfattelser af beboernes kendetegn, der udgør etnisk oprindelse.

Kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" udgør således et egentligt etnicitetskriterium.

Boliggårdens igangsættelse og udarbejdelse af den fysiske helhedsplan for boligområdet Nøjsomhed/Sydvej samt udvælgelsen af, hvilke lejemål der blev opsagt, skete på baggrund af – som minimum – betragtninger om etnisk oprindelse, idet Boliggården inddrog overvejelser om andelen af "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i området, hvilket sammenholdt med opsigelserne medførte direkte forskelsbehandling af dem.

I det omfang det ikke kan anses for tilstrækkeligt bevist, at de konkrete opsigelser af deres lejemål er begrundet i etnisk oprindelse, eller at der er blevet lagt vægt på etnisk oprindelse ved opsigelserne, er der påvist faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Der er således sket inddragelse af beboernes etniske oprindelse ved udarbejdelsen af den fysiske helhedsplan, og Boliggården har ikke ført bevis for, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet tilsidesat, jf. lov om etnisk ligebehandling § 7.

Hvis kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" såvel generelt som konkret kan anses som fuldstændig etnicitetsneutralt, og hvis det lægges til grund, at Boliggården alene har udarbejdet, vedtaget og gennemført en fysisk helhedsplan på baggrund af neutrale og objektive kriterier, gøres det i anden række gældende, at de er blevet udsat for indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 1, jf. stk. 3.

En overtrædelse af et grundlæggende princip om ikke-diskrimination, der er udtrykt og reguleret præcist i EU-retten, kan og skal medføre ugyldighed af den afgørelse, der er til prøvelse. Det gælder også, når der er tale om prøvelse af lovligheden af en opsigelse efter lejeretlige regler.

Appellanterne har desuden henvist til Institut for Menneskerettigheders indlæg, herunder at betragtninger vedrørende den etniske oprindelse af flertallet af beboerne i parallelsamfundsområderne har spillet en afgørende rolle for vedtagelsen af almenboliglovens § 61 a og § 168 a.

Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården har anført navnlig, at Nøjsomhed/Sydvej kom på ghettolisten 1. december 2018. Nøjsomhed/Sydvej opfyldte alle fem kriterier for at være en ghetto, jf. almenboliglovens § 61 a. Antallet af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande udgjorde 56,2 %. Såfremt området opfyldte kriterierne for at være en ghetto (nu parallelsamfund) pr. 1. januar 2021, og området dermed ville være på ghettolisten den 1. december 2021, ville området blive en hård ghetto (nu omdannelsesområde).

For at forhindre, at området blev en hård ghetto, besluttede Boliggården i december 2018, at der ekstremt hurtigt skulle udarbejdes en fysisk helhedsplan for Nøjsomhed og Sydvej i tæt samarbejde med Landsbyggefonden. Formålet var, at beboersammensætningen i området skulle ændres, eller at beboerantallet i området skulle nedsættes til under 1.000, for derved at hindre, at området skulle ende som en hård ghetto.

Gennemførelse af en fysisk helhedsplan, som gennem opsigelser gør det muligt blandt andet at ændre beboersammensætningen i Nøjsomhed/Sydvej for i overensstemmelse med almenboligloven at undgå, at området fik status som en hård ghetto, udgør ikke i sig selv ulovlig diskrimination i strid med lov om etnisk ligebehandling. Den fysiske helhedsplan skulle hindre, at 60 % af områdets familieboliger skulle rives ned inden 1. januar 2023, jf. almenboliglovens § 168 a.

Planen indebar bl.a., at 96 familieboliger med fire rum, hvor der typisk var 3-5 beboere, skulle ombygges til tilgængelighedsboliger forbeholdt lejere i beskæftigelse og uden børn. Derved ville antallet af beboere blive nedbragt. Ved valget af de konkrete opgange og derved de lejligheder, som skulle ombygges, har Boliggården udelukkende lagt vægt på objektivt, sagligt velbegrundede argumenter.

Ingen lejere i Nøjsomhed er blevet opsagt, fordi de er "indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande". Alle lejere er opsagt, fordi de boede i én af de boliger, som efter objektivt saglige kriterier var udvalgt til at blive ombygget til tilgængelighedsboliger. Såfremt de opsagte lejere i øvrigt opfyldte betingelserne for at kunne leje en tilgængelighedsbolig, så kunne de være flyttet tilbage til Nøjsomhed.

Boliggården har konkret ikke haft og har stadig ikke oplysninger om, hvilken nationalitet eller etnisk oprindelse lejerne i de 91 opsagte lejemål har. Tilsvarende kan Boliggården ikke trække disse oplysninger, og Boliggården har heller ikke fået oplysninger herom fra Helsingør Kommune.

Den udarbejdede fysiske helhedsplan for Nøjsomhed skal ikke vurderes eller sammenlignes med andre almene boligforeningers opsigelser af lejere på baggrund af en udviklingsplan, jf. almenboliglovens § 168 a, udarbejdet for et omdannelsesområde (tidligere hårdt ghettoområde), jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 4.

EU-Domstolens dom af 18. december 2025 (Schackenborgvænge) er ikke relevant for Højesterets bedømmelse i nærværende sag.

Børne-, Ældre- og Boligministeriet er indtrådt som biintervenient til støtte for Boliggården. Indholdet af ministeriets biinterventionsindlæg tiltrædes. Selv hvis Boliggården havde lagt vægt på, om de opsagte lejere var "indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande", ville det således ikke være direkte eller indirekte diskrimination baseret på lejernes etniske oprindelse. Det er i øvrigt ikke dokumenteret, at der i de opsagte 91 lejemål var en overrepræsentation af beboere, som var "indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande".

Institut for Menneskerettigheder har anført navnlig, at Boliggårdens opsigelser af appellanternes lejemål udgør direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og derfor er ugyldige.

EU-Domstolen har i Schackenborgvænge-dommen navnlig fastslået, at det er tilstrækkeligt for, at der foreligger direkte forskelsbehandling, at en betragtning vedrørende etnisk oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indføre forskelsbehandling. Dette beror på en undersøgelse af forarbejder og andre dokumenter, der kan belyse baggrunden for vedtagelsen af almenboliglovens § 61 a og § 168 a.

Undersøgelsen af forarbejderne og andre relevante dokumenter viser, at betragtninger vedrørende den etniske oprindelse af flertallet af beboerne i parallelsamfundsområderne har spillet en afgørende rolle for vedtagelsen af almenboliglovens § 61 a og § 168 a.

Forarbejderne og de andre relevante dokumenter indeholder talrige henvisninger direkte til beboernes etniske oprindelse samt til deres nationale oprindelse, religiøse overbevisning, sprog, kultur, traditioner og værdisæt – kendetegn, som etniske grupper antages at have til fælles. Afgørende for beslutningen om

at indføre forskelsbehandling har specifikt været betragtninger om etniske grupper fra MENAPT-landene (Mellemøsten, Nordafrika, Pakistan og Tyrkiet).

Det understøttes af, at de antagelser om beboernes værdier – blandt andet om synet på ligestilling mellem kønnene og social kontrol – er generaliserede antagelser, som i den offentlige debat ofte forbindes med muslimske personer og miljøer, hvoraf hovedparten stammer fra MENAPT-landene.

Det centrale er, om betragtninger vedrørende etnisk oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indføre forskelsbehandling – og ikke hvorfor der er lagt vægt på disse betragtninger. Det er således uden betydning, hvad begrundelsen har været for at lægge vægt på beboernes etniske oprindelse, da direkte forskelsbehandling ikke kan retfærdiggøres, jf. artikel 2, stk. 2, litra a, i direktiv 2000/43/EF.

Appellanterne har skabt en formodning for, at der er udøvet direkte forskelsbehandling. EU-Domstolen fastslog i Schackenborgvænge-dommen, at denne formodning kun kan tilbagevises, såfremt Børne-, Ældre- og Boligministeriet kan bevise, 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 parallelsamfundsområderne, men udelukkende hviler på objektive faktorer, der intet har at gøre med forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

Endvidere foreligger der "ringere behandling", som følge af at Boliggården har opsagt appellanternes lejemål, og at betegnelserne "ghettoområde", "parallelsamfund" og "omdannelsesområde" har en stødende og stigmatiserende karakter.

Endelig befinder appellanterne sig i en "tilsvarende situation" med lejere, der bor i 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 %.

Subsidiært udgør Boliggårdens opsigelser af appellanternes lejemål indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Denne forskelsbehandling kan ikke retfærdiggøres, og opsigelserne er derfor ugyldige.

Lovgivningen bevirker, at det i overvejende grad er personer, som tilhører etniske grupper fra MENAPT-lande som Libanon, Syrien og Somalia, såsom arabere, kurdere og somaliere, der udsættes for ufordelagtig behandling i form af at få opsagt deres lejemål. Almenboliglovens § 61 a og § 168 a medfører således, at personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt.

Børne-, Ældre- og Boligministeriet har anført navnlig, at begrebet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, ikke indebærer en sondring baseret på personers etniske oprindelse, som dette begreb skal forstås i lyset af EU-Domstolens praksis.

Tilsvarende er der ikke grundlag for at sige, at reglen er indført med den hensigt at sondre mellem persongrupper baseret på deres etniske oprindelse. Dette følger af forarbejderne til reglen. Det er understøttet af, at midlet til at løse udfordringerne i de boligområder, der skal omdannes, jf. almenboliglovens § 168 a, stk. 1, ikke er målrettet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", men helt neutralt foreskriver en nedbringelse af andelen af almene familieboliger. Allerede af disse grunde er reglerne hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grund af etnisk oprindelse.

Kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er ikke udviklet til brug for reglerne om bekæmpelse af parallelsamfund, men er indført af Danmarks Statistik til statistiske formål. Danmarks Statistik har siden 1991 defineret en "indvandrer" som en person født i udlandet af forældre, hvoraf ingen er både født i Danmark og dansk statsborger, og en "efterkommer" som en person født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er både født i Danmark og dansk statsborger. Danmarks Statistik har siden 2002 anvendt en definition af "ikkevestlige lande", der omfatter alle andre lande end de 27 EU-lande, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, Storbritannien og Nordirland, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

Kategoriseringen har ikke noget at gøre med, om landene i kulturel forstand tilhører den ene eller den anden gruppe. Det, der derimod karakteriserer grupperingen, er, at indvandrerne fra landene inden for gruppen ligner hinanden på nogle helt overordnede demografiske og socioøkonomiske parametre, eksempelvis indvandrernes opholdsgrundlag og bidraget til samfundsøkonomien.

Under alle omstændigheder er almenboliglovens § 61 a, stk. 2 og 4, og § 168 a i overensstemmelse med reglerne om forbud mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Reglerne varetager således tvingende almene hensyn i det danske samfund, idet de har til formål at forebygge og bekæmpe dannelsen af parallelsamfund, der truer den sociale sammenhængskraft i samfundet, forringer levestandarden i de almene boligområder og vanskeliggør integrationen af udlændinge, der bor i områderne. Den danske stat har en vid skønsmargin ved fastlæggelsen af foranstaltninger, der varetager sådanne tvingende almene hensyn.

Reglerne er egnede til at varetage disse hensyn. Med almenboliglovens § 61 a, stk. 2 og 4, sikres det således, at man får identificeret de almene boligområder, der oplever de største udfordringer i forhold til dannelsen af parallelsamfund,

idet man måler på socioøkonomiske kriterier og andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande. Med lovens § 168 a, stk. 1, sikres det, at der for boligområder, der over en længere periode har oplevet udfordringer på disse parametre, udarbejdes egentlige planer for fysisk omdannelse med henblik på at opnå en mere bæredygtig beboersammensætning.

Reglerne indgår som en del af en samlet indsats mod parallelsamfund, der – ud over pligten til at lave udviklingsplaner og nedbringe andelen af almene familieboliger – indebærer, at der investeres massivt i at omdanne de problemramte boligområder til socialt bæredygtige bydele med forskellige typer boliger samt indslag af erhverv, uddannelse og kultur. Der er statistisk belæg for, at reglerne virker, idet der siden 2018 er sket en positiv udvikling i forhold til dannelsen af parallelsamfund i de almene boligområder i Danmark.

Reglerne går desuden ikke længere end nødvendigt. Reglerne er blevet justeret løbende og skærpet i takt med, at de eksisterende instrumenter viste sig utilstrækkelige i forhold til at bekæmpe parallelsamfund. Selv om reglerne i visse tilfælde kan indebære, at beboere i omdannelsesområder må opsiges fra deres lejemål, kan sådanne opsigelser være nødvendige med henblik på at opfylde de samfundsmæssige mål om social samhørighed. Der er under alle omstændigheder taget tilstrækkelige skridt med henblik på at sikre, at beboerne ikke rammes hårdere end nødvendigt, herunder især gennem reglerne om genhusning.

Højesterets begrundelse og resultat

1. Sagens baggrund og problemstilling
Afdeling 105, Nøjsomhed, er en almen boligafdeling, der administreres af Boliggården. Boligområdet Nøjsomhed/Sydvej blev med virkning fra 1. december 2018 kategoriseret som ghettoområde (nu parallelsamfund) efter almenboliglovens § 61 a. Boligområdet opfyldte alle fire kriterier om tilknytning til arbejdsmarkedet, kriminalitet, uddannelsesniveau og indkomst, jf. § 61 a, stk. 1, og andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, jf. § 61 a, stk. 2, var på det tidspunkt 56,2 %.

For at forhindre, at boligområdet blev kategoriseret som en hård ghetto (nu omdannelsesområde), jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 4, besluttede Boliggården, at der skulle udarbejdes en fysisk helhedsplan for området.

Boliggården var efter almenboligloven ikke forpligtet til at udarbejde en fysisk helhedsplan, men besluttede at gøre dette, idet kategorisering af området som en hård ghetto ville medføre pligt til at nedbringe andelen af almene familieboliger i området til højst 40 % inden 1. januar 2023, jf. almenboliglovens § 168 a. Det kunne medføre, at ca. 300 familieboliger skulle nedrives.

Efter rådgivning fra Landsbyggefonden besluttede Boliggården at omdanne 96 ud af områdets 464 lejemål til tilgængelighedsboliger. Lejlighederne ville herefter kun kunne udlejes til beboere over en vis alder, som var i arbejde og ikke havde hjemmeboende børn. Den fysiske helhedsplan indebar herudover, at boligområdet skulle åbnes op med nye forbindelser, nye funktioner og ændringer af de grønne områder til gavn for beboerne. Den samlede økonomi for gennemførelse af helhedsplanen var ca. 272 mio. kr. Konsekvensen af helhedsplanen var, at lejerne i 91 lejligheder blev opsagt, idet fem lejligheder stod tomme. Appellanternes lejemål var blandt de lejemål, der blev opsagt.

Sagen angår for Højesteret, om Boliggårdens opsigelser af appellanternes lejemål som led i helhedsplanen udgjorde forskelsbehandling i strid med artikel 2 i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Direktivet er gennemført i dansk ret ved lov om etnisk ligebehandling.

Et hovedspørgsmål i sagen er, om anvendelsen af kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboligloven udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

2. Direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse
Det fremgår af direktivets artikel 1, at formålet med direktivet 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.

I direktivet betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, jf. direktivets artikel 2, stk. 1.

I henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra 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.

Efter direktivets 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.

Direktivet indeholder ikke en definition af begrebet "etnisk oprindelse".

Direktivet omfatter ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jf. artikel 3, stk. 2.

3. EU-Domstolens dom i Schackenborgvænge-sagen
EU-Domstolen har i dom af 18. december 2025 i sag C-417/23 (Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge) besvaret to præjudicielle spørgsmål forelagt af Østre Landsret i en anden sag, der – ligesom den foreliggende sag – angår kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboliglovens § 61 a.

Med spørgsmålene ønskede Østre Landsret 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, jf. dommens præmis 49.

Det følger af dommen, at da kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er fastsat i national ret, tilkommer det den nationale domstol at træffe afgørelse om kriteriets forenelighed med EU-retten, jf. herved bl.a. præmis 94 og 95.

4. Direkte forskelsbehandling
4.1. Schackenborgvænge-sagen
I dommen har EU-Domstolen udtalt, at direktivet 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 efter direktivets 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 %, jf. præmis 129.

Begrebet "etnisk oprindelse" er ikke defineret i direktivet og må afgrænses på grundlag af en kombination af kriterier, bl.a. nationalitet, religiøs overbevisning, sprog, kulturel baggrund, traditioner og levested, jf. præmis 71 og 72. Etnicitet kan ikke fastlægges på grundlag af et enkelt kriterium, men skal der-

imod vurderes på grundlag af en række forhold, hvoraf visse har objektiv karakter, og andre har subjektiv karakter, jf. præmis 73 og 74. Der må her tages hensyn til direktivets formål samt til den sammenhæng, hvori begrebet indgår, jf. præmis 75.

Direktivet omfatter ikke forskelsbehandling som følge af nationalitet, og nationalitet kan derfor ikke i sig selv danne grundlag for en formodning om et tilhørsforhold til en bestemt etnisk gruppe, men kan indgå som et af de forhold, der kan indgå i afgrænsningen af en etnisk gruppe, jf. præmis 81 og 82.

På samme måde kan kriteriet om en persons fødeland være et af de forhold, der gør det muligt at lægge til grund, at den pågældende tilhører en etnisk gruppe, men en persons fødeland kan ikke i sig selv danne grundlag for en formodning om et tilhørsforhold til en bestemt etnisk gruppe. Det kan ikke antages, at der er én og kun én etnisk oprindelse for hver suveræne stat, jf. præmis 83-85.

Selv om hverken en persons nationalitet eller en persons fødeland i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde en sådan formodning om et tilhørsforhold til en etnisk gruppe, kan der 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, jf. præmis 86.

Det generelle kriterium om "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", der benyttes i almenboligloven, er ikke alene baseret på en given persons og dennes forældres fødeland eller alene på sidstnævntes nationalitet, men på en kompleks kombination af disse kriterier, jf. præmis 100.

Den omstændighed, at et generelt kriterium som kriteriet om "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" kan anses for at omfatte en flerhed af etniske oprindelser, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke, at et sådant generelt kriterium er baseret på de pågældende personers etniske oprindelse, jf. præmis 101. Det er ikke udelukket, at et bredt begreb, der i det væsentlige omfatter alle udlændinge, kan vedrøre race eller etnisk oprindelse som omhandlet i direktivet, jf. præmis 102 og 103. Rækkevidden af direktivet kan derfor ikke begrænses til bekæmpelse af forskelsbehandling, der alene omfatter en enkelt etnisk gruppe, jf. præmis 104.

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, kan ligeledes indeholde relevante elementer med henblik på at afgøre, om denne lovgivning indebærer forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, jf. præmis 105. EU-Domstolen bemærker i denne henseende, at det er tilstrækkeligt for, at der fore-

ligger direkte forskelsbehandling, at en betragtning vedrørende etnisk oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indføre forskelsbehandling, jf. præmis 106.

Det forhold, at beboerne i omdannelsesområderne også omfatter personer, der ikke er "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", kan ikke udelukke, at en national lovgivning kan anses for at være vedtaget på grundlag af etnisk oprindelse, jf. præmis 107.

Den omstændighed, at det generelle kriterium om "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" kan omfatte personer, hvis fødested eller hvis forældres fødested befinder sig i et "vestligt land", eller personer, som er statsborgere i eller hvis forældre er statsborgere i et sådant "vestligt land", er ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke, at den komplekse kombination af kriterier kan føre til en forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, jf. præmis 108 og 109.

Hvis det generelle kriterium om "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" som omhandlet i almenboligloven indfører en forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, skal det vurderes, om reglen har til virkning, at visse personer behandles ringere end andre personer, der befinder sig i en tilsvarende situation, jf. præmis 110.

4.2. Generelt om kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboligloven

Kriteriet i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, hvorefter andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande er afgørende for, om et boligområde kategoriseres som et ghettoområde (nu parallelsamfund), blev oprindeligt indført i 2010 som et blandt flere kriterier.

Det er ubestridt, at kriteriet stammer fra Danmarks Statistik, og at det skal forstås i overensstemmelse med Danmarks Statistiks definitioner.

Ved "indvandrere" forstås ifølge Danmarks Statistik personer, der er født i udlandet, og hvor ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Ved "efterkommere" forstås personer, der er født i Danmark, og hvor ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark.

Danmarks Statistik anvender begrebet "vestlige lande" om EU's medlemslande samt Andorra, Island, Lichtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Storbritannien, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Alle andre lande betragtes som "ikkevestlige".

Sondringen mellem vestlige og ikkevestlige lande anvendes af Danmarks Statistik for at kunne beskrive bl.a. årsagen til indvandringen, bidraget til samfundsøkonomien og sociale vilkår. Om et land er et vestligt eller ikkevestligt land, har ifølge Danmarks Statistik i udgangspunktet ikke noget at gøre med, om landet i geografisk, politisk, økonomisk eller kulturel forstand tilhører den ene eller den anden gruppe, da det er indvandrernes baggrund og herunder deres opholdsgrundlag i Danmark samt bidrag til samfundsøkonomien, der er afgørende.

Spørgsmålet er, om anvendelse af almenboliglovens kriterium "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" herefter indebærer anvendelse af et kriterium om etnisk oprindelse i direktivets forstand.

Højesteret bemærker for det første, at anvendelse af almenboliglovens kriterium alene indebærer, at der lægges vægt på nationalitet og fødeland og ikke på andre af de kriterier, som ifølge EU-Domstolens praksis skal indgå ved afgrænsning af en gruppe på grundlag af etnisk oprindelse (præmis 72).

Højesteret bemærker for det andet, at anvendelse af lovens kriterium indebærer en opdeling af personer i to grupper (personer, som er indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, og alle andre personer). Begge grupper omfatter en meget stor flerhed af forskellige etniske oprindelser, og der vil samtidig være personer med samme etniske oprindelse i begge grupper. Selv om ingen af disse omstændigheder hver for sig er tilstrækkelige til at udelukke, at anvendelse af almenboliglovens kriterium indebærer forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse (præmis 101 og 109), taler de efter Højesterets opfattelse klart for, at der ikke foreligger en sådan forskelsbehandling.

Højesteret finder på den anførte baggrund, at almenboliglovens kriterium "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" må anses for et neutralt kriterium og ikke et kriterium om etnisk oprindelse i direktivets forstand, medmindre der er grundlag for at fastslå, at en betragtning vedrørende etnisk oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indføre forskelsbehandling på grundlag af kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande".

Om sidstnævnte spørgsmål har EU-Domstolen (præmis 106) nærmere udtalt, at det er tilstrækkeligt for, at der foreligger direkte forskelsbehandling, at en betragtning vedrørende etnisk oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indføre forskelsbehandling. Domstolen bemærker herved (præmis 105), at 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, kan indeholde relevante elementer med henblik på at afgøre, om denne lovgivning indebærer forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

I den forbindelse peger Domstolen (præmis 18 og 20) særligt på nogle udtalelser i forarbejderne til almenboligloven. Det drejer sig navnlig om forarbejderne til lovændringen i 2013 (lov nr. 1609 af 26. december 2013) og om regeringsudspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030", der lå til grund for lovændringen i 2018 (lov nr. 1322 af 27. november 2018).

Højesteret finder, at de udtalelser, som Domstolen henviser til, ikke kan begrunde, at en betragtning vedrørende etnisk oprindelse anses for at have været afgørende for anvendelsen af udtrykket "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboliglovens § 61 a, stk. 2.

Højesteret bemærker herved, at det er et overordnet formål med almenboliglovens ordning at fremme integrationen mellem forskellige befolkningsgrupper i udsatte boligområder. Ordningen bygger på, at integration særligt vanskeliggøres, hvis indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande udgør et flertal i boligområder, der samtidig er kendetegnet ved sociale og økonomiske problemer med hensyn til uddannelse, beskæftigelse, kriminalitet og indkomst. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at lovgivningsmagten skulle have lagt særskilt vægt på, hvordan gruppen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande indbyrdes er opdelt efter etnisk oprindelse. Der er således ikke i lovens forarbejder spor af, hvad sådanne overvejelser nærmere skulle være gået ud på, herunder hvordan lovgivningsmagten skulle have vurderet de pågældende personers etnicitet, og som anført ovenfor må kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" efter sit indhold anses for neutralt. Udsagnene i forarbejderne til 2013-ændringen af almenboligloven om, at det er "vigtigt, at beboere i boligområderne omgås på tværs af etnisk oprindelse", og om "en farlig opdeling i ´dem´ og ´os´" (fremhævet i præmis 18) må da efter Højesterets opfattelse også netop forstås som et lovgivningspolitisk ønske om at imødegå opdeling af samfundet efter bl.a. etnisk oprindelse.

Højesteret bemærker endvidere, at udtryk som f.eks. "etnisk sammensætning" og "etnisk baggrund", der bruges flere steder i forarbejderne, må anses for anvendt synonymt med kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboligloven. Det gælder bl.a. regeringsudspillet fra 2018 med omtale af Danmarks etniske sammensætning i perioden 1980-2018 (fremhævet i præmis 20). Uanset at en sådan anvendelse af udtrykket "etnisk" som betegnelse for lovens kriterium – der som anført er neutralt – må anses for uheldig, finder Højesteret efter det, der er anført ovenfor, at der heller ikke i sådanne tilfælde sigtes til etnisk oprindelse i direktivets forstand.

Samlet set finder Højesteret således, at der ikke er grundlag for at fastslå, at lovgivningsmagten har lagt afgørende vægt på en betragtning om etnisk oprindelse i direktivets forstand (præmis 106).

På den anførte baggrund finder Højesteret sammenfattende, at almenboliglovens ordning, herunder lovens § 61 a, stk. 2, ikke er baseret på den etniske oprindelse af flertallet af beboere i de pågældende boligområder, og at der derfor ikke er tale om direkte forskelsbehandling (præmis 129).

4.3. Den konkrete sag
Det er ubestridt, at gennemførelsen af den fysiske helhedsplan for Nøjsomhed/Sydvej og den efterfølgende opsigelse af en række lejemål i boligområdet havde til formål at sikre, at området ikke pr. 1. januar 2021 opfyldte kriterierne for at være en ghetto og dermed ville blive kategoriseret som en hård ghetto (nu omdannelsesområde), jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 4.

Efter bevisførelsen må det lægges til grund, at Boliggården i hvert fald i en betydelig del af det samlede beslutningsforløb sigtede på at nå dette mål ved at nedbringe andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande i boligområdet til 50 % eller derunder, jf. lovens § 61 a, stk. 2.

Boliggården har anført, at de konkrete opgange, hvor der skulle ske opsigelse af lejemål, alene blev valgt med det formål at reducere antallet af beboere i boligområdet til under 1.000, således at området med denne begrundelse kunne tages af ghettolisten (nu listen over parallelsamfund).

Højesteret bemærker, at selv om det måtte antages, at vedtagelsen af den fysiske helhedsplan eller udvælgelsen af de konkrete opgange, hvor der skulle ske opsigelse af lejemål, var baseret på et sigte om at nedbringe andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande til 50 % eller derunder, ville det ikke indebære direkte forskelsbehandling i strid med direktivet. Det skyldes, at selve kriteriet ikke kan anses for direktivstridigt, jf. pkt. 4.2 ovenfor.

Højesteret bemærker endelig, at der ikke er påvist faktiske omstændigheder, der giver grundlag for at fastslå, at Boliggården i den konkrete udvælgelse af lejemål, der skulle opsiges, inddrog beboernes etniske oprindelse. Det gælder, allerede fordi Boliggården ubestridt ikke havde oplysninger om disse forhold.

Herefter finder Højesteret sammenfattende, at Boliggårdens opsigelser af appellanternes lejemål som led i den fysiske helhedsplan ikke udgjorde direkte forskelsbehandling i strid med direktivets artikel 2, stk. 2, litra a.

5. Indirekte forskelsbehandling
5.1. Schackenborgvænge-sagen
EU-Domstolen har udtalt, at der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis det viser sig dels, at den pågældende regel, 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 reglen med henblik på opfyldelsen af det tvingende almene hensyn, som den forfølger, ikke overholder proportionalitetsprincippet, jf. præmis 175.

EU-Domstolen har endvidere udtalt, at indirekte forskelsbehandling i strid med direktivet også kan foreligge, hvis flere etniske grupper stilles særlig ufordelagtigt, jf. præmis 134-140.

Hvorvidt en eller flere etniske grupper stilles særlig ufordelagtigt, kan fastslås på enhver måde, herunder på grundlag af statistisk materiale, jf. præmis 141. Det påhviler herved den nationale domstol 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 tilstrækkelig signifikant, jf. præmis 142.

Om sammenligningsgrundlaget har EU-Domstolen – i sine præmisser om direkte forskelsbehandling – udtalt bl.a., at de undersøgte situationer skal være "tilsvarende", og at lejerne af almene familieboliger, der bor i omdannelsesområder, for så vidt angår deres lejemål synes 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 %, jf. præmis 111-113. Sammenligningen skal angå de konsekvenser, der for samtlige beboere i et boligområde følger af, at dette område betegnes som et "omdannelsesområde", jf. præmis 114, og ikke kun de opsagte beboere.

EU-Domstolen har desuden udtalt, at beboerne i omdannelsesområder synes 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, og at den øgede risiko for førtidig opsigelse kan udgøre en "ringere behandling", jf. præmis 120 og 123.

EU-Domstolen har præciseret, at det ved vurderingen af, om der foreligger ringere behandling, er uden betydning, om de kriterier, der lægges til grund for udvælgelsen af, hvilke lejemål der skal opsiges, omfatter kriteriet om "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", idet der under alle omstændigheder foreligger en øget risiko for førtidig opsigelse af lejemål. Det er ligeledes uden betydning, hvorvidt de lejere, hvis lejemål er blevet opsagt, er "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", jf. præmis 124 og 125.

Som anført ovenfor har EU-Domstolen også udtalt, at selv om der kan tages hensyn til nationalitet eller fødeland, er hverken nationalitet eller fødeland i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde en formodning om et tilhørsforhold til en etnisk gruppe, jf. præmis 86.

5.2. Generelt om kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboligloven

Spørgsmålet er i første række, om anvendelsen af kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboligloven bevirker, at personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer.

For at afgøre, om personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, må der findes et sammenligningsgrundlag.

Højesteret finder, at dette sammenligningsgrundlag må fastlægges med udgangspunkt i det, som EU-Domstolen har udtalt vedrørende direkte forskelsbehandling i Schackenborgvænge-sagen.

EU-Domstolen har herom udtalt, at lejerne af almene familieboliger, der bor i hårde ghettoområder (nu omdannelsesområder), synes at befinde sig i en situation, der svarer til situationen for lejere 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 %.

EU-Domstolen har endvidere udtalt, at sammenligningen skal angå de konsekvenser, der for samtlige beboere i et boligområde følger af, at dette område betegnes som et hårdt ghettoområde (nu omdannelsesområde) og ikke kun de opsagte beboere (præmis 111-114).

Højesteret finder herefter, at der ved vurderingen af, om personer, der tilhører visse etniske grupper, stilles særlig ufordelagtigt, som følge af at de er beboere i ghettoområder (nu parallelsamfund) omfattet af almenboliglovens § 61 a, stk. 2, må sammenlignes med personer, som bor i udsatte boligområder, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande ikke overstiger 50 %, jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 1.

Højesteret finder, at der ikke i sagen er oplysninger, herunder statistisk materiale, som giver grundlag for at fastslå, at personer, der tilhører visse etniske grupper, generelt stilles særlig ufordelagtigt, som følge af at de er beboere i områder omfattet af almenboliglovens § 61 a, stk. 2, sammenlignet med personer, der bor i udsatte boligområder, hvor andelen af "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" ikke overstiger 50 %.

På den anførte baggrund finder Højesteret sammenfattende, at der ikke er grundlag for at fastslå, at almenboliglovens ordning, herunder lovens § 61 a, stk. 2, bevirker, at personer, der tilhører visse etniske grupper, generelt stilles særlig ufordelagtigt, og at der derfor ikke er tale om indirekte forskelsbehandling (præmis 175).

5.3. Den konkrete sag
Der foreligger ikke oplysninger om den etniske oprindelse af de beboere, der er blevet opsagt i boligområdet Nøjsomhed/Sydvej, eller i øvrigt om den etniske oprindelse af beboerne i dette boligområde.

Herefter, og efter det anførte i pkt. 5.2, finder Højesteret, at der ikke er oplysninger i sagen, som giver grundlag for at fastslå, at Boliggårdens opsigelser af appellanternes lejemål som led i den fysiske helhedsplan udgjorde indirekte forskelsbehandling i strid med direktivets artikel 2, stk. 2, litra b.

6. Konklusion
Højesteret stadfæster landsrettens dom.

7. Sagsomkostninger
Med hensyn til sagsomkostninger i forholdet mellem appellanterne og Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården forholdes som nedenfor bestemt.

Højesteret finder, at der ikke er grundlag for at tillægge eller pålægge biintervenienterne sagsomkostninger, jf. retsplejelovens § 252, stk. 4, 2. pkt.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 125.000 kr. til Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården. E og H skal hver især betale 25.000 kr. i sagsomkostninger til Afdeling 105, Nøjsomhed ved Boliggården.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.