



## ØSTRE LANDSRET RETSBOG

---





Den 7. november 2022 holdt Østre Landsret møde i retsbygningen i Nordhavn.

Landsdommerne Michael Kistrup, Benedikte Holberg og Rikke Skovby behandlede sagen.

**BS-26702/2020-OLR, BS-26704/2020-OLR, BS-26705/2020-OLR og BS-26706/2020-OLR**  
(14. afdeling)

Slagelse Almennyttige Boligselskab,  
Afdeling Schackenborgvænge  
(advokat Henrik Qwist)

mod

- 1) 
- 2) 
- 3) 
- 4) 

(alle ved advokat Jytte Lindgård, beskikket)

Biintervenienter:

BL – Danmarks Almene Boliger  
(advokat Lisbet Vedel Thomsen)

og

Institut for Menneskerettigheder  
(selv)

og

**BS-27824/2020-OLR**  
(14. afdeling)

- 1) [redacted]
  - 2) [redacted]
  - 3) [redacted]
  - 4) [redacted]
  - 5) [redacted]
  - 6) [redacted]
  - 7) [redacted]
  - 8) [redacted]
  - 9) [redacted]
  - 10) [redacted]
  - 11) [redacted]
  - 12) [redacted]
- (advokat Eddie Khawaja for alle)

mod

Indenrigs- og Boligministeriet  
(advokat Peter Biering og advokat Emil Wetendorff Nørgaard)

Biintervenienter:  
Institut for Menneskerettigheder  
(selv)  
og  
FN's særlige rapportører,  
E. Tendayi Achiume og Balakrishnan Rajagopa  
(advokat Eddie Khawaja for begge)

Ved retsbog af 26. april 2022 besluttede landsretten, at spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse skulle afgøres på skriftligt grundlag forud for hovedforhandlingen, og at sagerne skulle behandles i forbindelse med hinanden i relation til dette spørgsmål, jf. retsplejelovens § 254, stk. 1.

Landsretten har efterfølgende modtaget yderligere processkrifter fra sagernes parter samt fra både Institut for Menneskerettigheder og FN's særlige rapportører med udkast til præjudicielle spørgsmål samt bemærkninger hertil.

### **Anmodning om præjudiciel forelæggelse**

De sagsøgte i sagerne BS-26702, 26704, 26705 og 26706/2020-OLR, [redacted]

[redacted]  
og sagsøgerne i sag BS-27824/2020-OLR, [redacted]



Heroverfor har sagsøgeren nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse.

Sagerne er ved Retten i Næstveds kendelse af 30. juni 2020 henvist til behandling ved landsretten som 1. instans.

### ***Sag BS-27824/2020-OLR***

Denne sag angår, om Indenrigs- og Boligministeriet (tidligere Transport- og Boligministeriet) ved den 10. september 2019 at have godkendt en udviklingsplan for boligområdet Mjølnerparken har forskelsbehandlet sagsøgerne på grund af race eller etnisk oprindelse.

Boligorganisationen Bo-Vita udarbejdede i overensstemmelse med almenboliglovens § 168 a den 8. maj 2019 en udviklingsplan for Mjølnerparken, der i december 2018 blev kategoriseret som et "hårdt ghettoområde", jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 4. Mjølnerparken er en almen boligafdeling under Bo-Vita, som består af 528 familieboliger og 32 ungdomsboliger fordelt på fire kareer. I forbindelse med udviklingsplanen blev det besluttet, at der b.la. skulle ske frasalg af familieboliger.

Den 10. september 2019 godkendte Transport- og Boligministeriet udviklingsplanen, der ikke indeholder en præcisering af, hvilke boliger der skal frasælges, men det fremgår af Bo-Vitas hjemmeside, at det drejer sig om ca. 260 af boligerne i gård 2 og 3.

Sagsøgerne har ved stævning af 27. maj 2020 anlagt sag mod ministeriet med påstand om, at ministeriet skal anerkende, at godkendelsen den 10. september 2019 af udviklingsplanen for Mjølnerparken er ugyldig.

Sagsøgte har nedlagt påstand om frifindelse.

Sagen er ved Københavns Byrets kendelse af 9. juli 2020 henvist til behandling ved landsretten som 1. instans.

### **Uddrag af retsgrundlaget**

Lov om almene boliger, jf. lovebekendtgørelse nr. 1877 af 27. september 2021 med senere ændringer, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

#### **”§ 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 eksklusiv uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

*Stk. 2.* Ved et parallelsamfund 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. Indenrigs- 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 omdannelsesområde forstås et boligområde, som de seneste 5 år har opfyldt betingelserne i stk. 2.

*Stk. 5.* Indenrigs- og boligministeren offentliggør den 1. december hvert år, hvilke områder der opfylder betingelserne i stk. 1, 2 og 4 og § 61 b.

...

## **§ 168 a**

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

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

*Stk. 3.* Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde efter ansøgning dispensere fra reglen i stk. 1, 2. pkt., når

- 1) ansøgningen om dispensation indeholder en fyldestgørende redegørelse for, hvilke skridt boligorganisationen vil tage for at sikre, at boligområdet ikke er et omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4, i 2030,
- 2) andelen af almene familieboliger i parallelsamfund, jf. § 61 a, stk. 2, overstiger 12 pct. af de almene familieboliger i kommunen,
- 3) nybyggeri ikke i væsentligt omfang kan bidrage til at nedbringe andelen af almene familieboliger til 40 pct. og
- 4) salg efter en registreret ejendomsmæglers aktuelle markedsvurdering kun kan ske med tab.

*Stk. 4.* Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde i forbindelse med udarbejdelse af en fælles udviklingsplan efter stk. 1, 1. pkt., efter ansøgning dispensere fra kravet i stk. 1, 2. pkt., når der er tale om et omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4, som har færre end 2.100 beboere, og som ikke opfylder kriteriet vedrørende andelen af dømte beboere, jf. § 61 a, stk. 1, nr. 2.

*Stk. 5.* § 4, stk. 1, nr. 11, § 20, stk. 6, § 27, stk. 3, nr. 3, og stk. 4, § 27 b, stk. 2, § 27 c, § 28, stk. 3, nr. 3, og stk. 6, 2. pkt., § 91, stk. 4, 1. og 2. pkt., § 91 a, stk. 2, 2. pkt., § 91 b, stk. 1, 1. pkt., § 92, stk. 2, 2. pkt., § 96, stk. 3, og § 165 a finder anvendelse på et boligområde omfattet af en fælles udviklingsplan, jf. stk. 1, som ikke længere opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1, 2 eller 4, indtil udviklingsplanen er gennemført, dog senest den 1. januar 2030.

*Stk. 6.* § 51 c og § 59, stk. 6 og 9, finder anvendelse på et boligområde omfattet af en fælles udviklingsplan, jf. stk. 1, som ikke længere opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1 eller 4, indtil udviklingsplanen er gennemført eller boligområdet i 4 på hinanden følgende år ikke opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1 eller 4, dog senest den 1. januar 2030.

## **§ 168 b**

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

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

*Stk. 3.* Hvis den almene boligorganisation ikke efterkommer et påbud, jf. stk. 2, kan kommunalbestyrelsen udpege en forretningsfører til midlertidigt at udføre funktioner i boligorganisationen eller i en boligorganisations afdelinger, som i henhold til boligorganisationens vedtægter er tillagt boligorganisationens og afdelingens ledelse, med henblik på at gennemføre den kommunale udviklingsplan.

*Stk. 4.* Medfører kommunalbestyrelsens påbud efter stk. 2 tab, yder kommunalbestyrelsen erstatning herfor. Erstatningen fastsættes af taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje m.v. Ved erstatningsfastsættelsen efter 2. pkt. finder § 103 i lov om offentlige veje m.v. anvendelse.

*Stk. 5.* Indenrigs- og boligministeren kan tillade, at fastsættelse af erstatning efter stk. 4 sker efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

*Stk. 6.* Indebærer en kommunal udviklingsplan efter stk. 2 påbud om salg eller nedrivning, overtager kommunalbestyrelsen genhusningsforpligtelsen og afholder udgifter hertil.

*Stk. 7.* Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde efter ansøgning dispensere fra kravet i stk. 1, 2. pkt., når

- 1) ansøgningen om dispensation indeholder en fyldestgørende redegørelse for de skridt, som kommunalbestyrelsen vil tage for at sikre, at boligområdet ikke er et omdannelsesområde i 2030, jf. § 61 a, stk. 4,
- 2) andelen af almene familieboliger i parallelsamfund, jf. § 61 a, stk. 2, overstiger 12 pct. af de almene familieboliger i kommunen,
- 3) nybyggeri ikke i væsentligt omfang kan bidrage til at nedbringe andelen af almene familieboliger til 40 pct. og
- 4) salg efter en registreret ejendomsmæglers aktuelle markedsvurdering kun kan ske med tab.

*Stk. 8.* Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde i forbindelse med udarbejdelse af en kommunal udviklingsplan efter stk. 1, 1. pkt., efter ansøgning dispensere fra kravet i stk. 1, 2. pkt., når der er tale om et omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4, som har færre end 2.100 beboere, og som ikke opfylder kriteriet vedrørende andelen af dømte beboere, jf. § 61, a, stk. 1, nr. 2.

*Stk. 9.* § 4, stk. 1, nr. 11, § 20, stk. 6, § 27, stk. 3, nr. 3, og stk. 4, § 27 b, stk. 2, § 27 c, § 28, stk. 3, nr. 3, og stk. 6, 2. pkt., § 91, stk. 4, 1. og 2. pkt., § 91 a, stk. 2, 2. pkt., § 91 b, stk. 1, 1. pkt., § 92, stk. 2, 2. pkt., § 96, stk. 3, og § 165 a finder anvendelse på et boligområde omfattet af en kommunal udviklingsplan, jf. stk. 1, som ikke længere opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1, 2 eller 4, indtil udviklingsplanen er gennemført, dog senest den 1. januar 2030.

*Stk. 10.* § 51 c og § 59, stk. 6 og 9, finder anvendelse på et boligområde omfattet af en kommunal udviklingsplan, jf. stk. 1, som ikke længere opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1 eller 4, indtil udviklingsplanen er gennemført eller boligområdet i 4 på hinanden følgende år ikke opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1 eller 4, dog senest den 1. januar 2030."

Terminologien i loven var blevet ændret ved lov nr. 2157 af 27. november 2021 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om kommunal anvisningsret, således at den tidligere anvendte terminologi "ghetto" blev ændret til "parallelsamfund", mens et "hårdt ghettoområde" blev til et "omdannelsesområde". Af bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 23 af 6. oktober 2021) fremgår bl.a., at det alene var terminologien og ikke kriterierne, som blev ændret.

Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse fastlægger rammerne for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne. Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

*"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.

..."

Direktivet er implementeret i dansk ret ved lov om etnisk ligebehandling, der i § 3 indeholder en tilsvarende bestemmelse.

#### **Forslag til præjudicielle spørgsmål**

De sagsøgte i sagerne BS-26702, 26704, 26705 og 26706/2020-OLR har foreslået, at der stilles følgende spørgsmål:



”1) Skal begrebet »etnisk oprindelse« i direktiv 2000/43 i artikel 2, stk. 2, litra a) og b) fortolkes således, at det er påkrævet, at en afgrænset og bestemt befolkningsgruppe eller gruppe med en afgrænset eller bestemt etnisk oprindelse bliver behandlet ringere end en anden gruppe bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation for, at der kan foreligge forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er det da af betydning for vurderingen af, om direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i direktiv 2000/43 i artikel 2, stk. 2, litra a) foreligger, at et anvendt kriterium - som i hovedsagen - er knyttet til kategorien »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere«, der afgrænses på baggrund af en persons fødested, når fødestedet er i et vestligt land, en persons forældres fødested og statsborgerskab og om fødestedet er i et »vestligt land« eller et »ikke-vestligt land«?

3) Såfremt det første og andet spørgsmål besvares bekræftende, er det da af betydning for vurderingen af, om direkte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i direktiv 2000/43 i artikel 2, stk. 2, litra a) foreligger, at beboere i ét boligområde behandles ringere end beboere i andre boligområder, såfremt andelen af »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere« i boligområdet overstiger 50 pct?

4) Hvilken betydning har det for vurderingen af, om der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, at udlændinge, der er født i et vestligt land behandles ringere end beboere i andre boligområder?

5) Hvilken betydning har det for vurderingen af, om der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, at andre socioøkonomiske kriterier, såsom indkomst, beskæftigelse, uddannelse og kriminalitet, samtidig har betydning for, om beboere i et boligområde behandles ringere end beboere i andre boligområder?

6) Er det udtryk for ringere behandling, som dette udtryk anvendes i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, at beboere i boligområder hvor andelen af »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere« overstiger 50 pct risikerer at blive udsat fra deres nuværende bolig, når de samtidig tilbydes en ny erstatningsbolig i samme boligområde?

7) Såfremt der foreligger direkte forskelsbehandling som fastsat i direktiv 2000/43 i artikel 2, stk. 2, litra a), kan en sådan forskelsbehandling da retfærdiggøres med henvisning til, at forskelsbehandlingen er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det derfor er hensigtsmæssige og nødvendige?

8) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, udgør en sådan forskelsbehandling da indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, som fastsat i direktiv 2000/43 i artikel 2, stk. 2, litra b)?”

Sagsøgerne i sag BS-27824-20 har oprindeligt selv formuleret præjudicielle spørgsmål, men har efterfølgende tiltrådt de forslag til spørgsmål, der er udformet af biintervenienten FN's særlige rapportører E. Tendayi Achiume og Balakrishnan Rajagopal, og som gengives nedenfor.

Biintervenienten Institut for Menneskerettigheder har foreslået, at der stilles følgende spørgsmål:

- 1) Skal begrebet »etnisk oprindelse« i direktiv 2000/43 fortolkes således, at det omfatter en afgrænset befolkningsgruppe kategoriseret som »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere«, når de afgørende kriterier for, om en person er omfattet af kategorien eller ej, er personens fødested, personens forældres fødested og statsborgerskab og om fødestedet er i et »vestligt land« eller et »ikke-vestligt land«?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er det da udtryk for direkte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, hvis beboere i ét boligområde behandles ringere end beboere i andre boligområder, såfremt andelen af »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere« i boligområdet overstiger 50 pct?
- 3) Hvilken betydning har det for vurderingen af om der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, at andre socioøkonomiske kriterier, såsom indkomst, beskæftigelse, uddannelse og kriminalitet, samtidig har betydning for, om beboere i et boligområde behandles ringere end beboere i andre boligområder?
- 4) Er det udtryk for ringere behandling, som dette udtryk anvendes i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, at beboere i boligområder hvor andelen af »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere« overstiger 50 pct risikerer at blive udsat fra deres nuværende bolig?
- 5) Såfremt der foreligger direkte forskelsbehandling, som fastsat i artikel 2, stk. 2, litra a) i direktiv 2000/43, kan en sådan forskelsbehandling da retfærdiggøres med henvisning til, at forskelsbehandlingen er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige?
- 6) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, udgør en sådan forskelsbehandling da indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, som fastsat i artikel 2, stk. 2, litra b) i direktiv 2000/43?"

Biintervenienten FN's Særlige Rapportører E. Tendayi Achiume og Balakrishnan Rajagopal har foreslået, at der stilles følgende spørgsmål:

”[1.] Skal forbuddet mod direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i direktiv 2000/43, artikel 2, stk. 2, litra a), fortolkes såle-

des, at det er til hinder for ringere behandling på grundlag af ”ikke-vestlig” baggrund som anvendt og afgrænset af den danske stat?

[2.] Skal ”tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis”, som den fremgår af direktiv 2000/43, artikel 2, stk. 2, litra b), fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på kriteriet om ”ikke-vestlig” baggrund som anvendt og afgrænset af den danske stat (og i dermed forbundne bestemmelser og praksis)?

[3.] Skal udtrykket ”race eller etnisk oprindelse” som anvendt i direktiv 2000/43, artikel 2, stk. 2, litra b), fortolkes således, at det omfatter a) ”ikke-vestlig” baggrund som anvendt og afgrænset af den danske stat og/eller b) befolkningsgrupper såsom dem med libanesisk eller somalisk oprindelse eller afstamning?

[4.] Kan indirekte forskelsbehandling, der medfører udsættelse af beboere, være objektivt begrundet i henhold til direktiv 2000/43, artikel 2, stk. 2, litra b), når det påvises, at det udtrykkelige formål med den underliggende lovgivning er at ændre den racemæssige eller etniske sammensætning i et boligområde?”

### **Anbringender**

De sagsøgte i sagerne BS-26702, 26704, 26705 og 26706/2020-OLR har til støtte for anmodningen om præjudiciel forelæggelse tilsluttet sig de anbringender, som er fremsat af sagsøger og biintervenienten i sag BS-27824-20-OLR om dette spørgsmål. Herudover har de anført bl.a., at det for at sikre en ensartet anvendelse af EU-retten er nødvendigt at stille spørgsmål om fortolkningen af begrebet etnisk oprindelse i det etniske ligebehandlingsdirektiv. Flere af de sagsøgte er født i Danmark og har haft deres bopæl og opvækst her i landet i mere end 30 år, men er ikke danske statsborgere. Det vil derfor være vigtigt at få fastslået den etniske oprindelse for en person med sin opvækst fra fødsel og hele livet i Danmark. Det er er betydning at få afklaret, om sådanne personer kan kategoriseres som ikke vestlige indvandrere og efterkommere.

Sagsøgerne i BS-27824/2020-OLR har til støtte for anmodningen om præjudiciel forelæggelse anført bl.a., at sagen rejser spørgsmål om fortolkningen og rækkevidden af det etniske ligebehandlingsdirektiv for så vidt angår begrebet ”etnisk oprindelse”, ligesom det må anses for uafklaret i EU-Domstolens praksis, om direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse kan retfærdiggøres. Besvarelse af spørgsmål herom er relevant og nødvendigt for, at der kan ske en pådømmelse af den påstand, som sagsøgerne har nedlagt i sagen.

Fortolkningen af, om begrebet ”etnisk oprindelse” kræver en nærmere positiv afgrænsning, således at forskelsbehandlingen skal berøre en *bestemt* etnisk gruppe, for at den er ulovlig, er efter sagsøgernes opfattelse forbundet med uklarhed. Bl.a. i dom af 16. juli 2015 i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, ses EU-Domstolen ikke at have indfortolket et sådant krav, mens EU-Dom-

stolen bl.a. i dom af 6. april 2017 i sag C-668/15, Jyske Finans, for første gang ses at have anvendt et krav om, at direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse skulle være forbundet til en *bestemt* etnisk oprindelse. Der kunne efter denne dom ikke foreligge forskelsbehandling, hvis flere ikke-bestemte etniske oprindelser blev påvirket. I denne sag var kriteriet "fødeland" ikke forbundet til et tilhørsforhold til en *bestemt* etnisk gruppe.

Når man sammenholder de forskellige sprogversioner af direktivets bestemmelse om *indirekte* forskelsbehandling, er det uklart, om der er krav om en kvalificering, således at en *bestemt* gruppe berøres. I den danske version indgår ordet *bestemt* i ordlyden, og noget tilsvarende er gældende for den svenske, nederlandske, franske og spanske, mens den engelske og tyske sprogversion ikke indeholder et sådant krav. Ingen af direktivets sprogversioner indeholder imidlertid et sådant krav i forhold til direkte forskelsbehandling.

Det er derfor sagsøgernes opfattelse, at det er uklart, om der er krav om, at der positivt kan identificeres en *bestemt* etnisk oprindelse eller gruppe, som stilles ringere end andre, og således om det er utilstrækkeligt, at en behandling rammer personer af f.eks. anden etnisk oprindelse end dansk eller de øvrige lande omfattet af kategorien af vestlige lande. Hertil kommer, at EU-Domstolens praksis ikke ses at være på linje med den forståelse, som følger af f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24. maj 2016 i sagen Biao mod Danmark (Application no. 38590/10).

Til forskel fra dommen i Jyske Finans-sagen er det sagsøgernes opfattelse, at begrebet "ikke-vestlige indvandrere og efterkommere" ikke vedrører blot ét kriterium, og det vedrører i særdeleshed ikke blot nationalitet eller national oprindelse. Det er uklart, om kravet består, når der er tale om en forskelsbehandling, der positivt rammer personer med flere bestemte og afgrænsede (ikke-vestlige) fødelande, eller om det alene finder anvendelse i forbindelse med en negativ afgrænsning, hvor kravet er knyttet til en praksis, der negativt favoriserer etniske danske låntagere (Jyske Finans), hvor kravet favoriserer tyske kandidater (EU-Domstolens dom af 15. november 2018 i sag C-457/17, Heiko Jonny Maniero mod Studienstiftung des deutschen Volkes eV), eller hvor kravet favoriserer tyskere, som havde tysk som modersmål (EU-Domstolens dom af 10. juni 2021 i sag C-94/20, Land Oberösterreich mod KV).

Fortolkningen er nødvendig for afgørelsen af sagen, da en vurdering af, om kriteriet "ikke-vestlige indvandrere og efterkommere" vil udgøre forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, vil kunne afhænge af, om kriteriet rammer personer med tilstrækkeligt mange etniske fællestræk til, at der er tale om en *bestemt* etnisk oprindelse, hvis et sådant krav stilles efter EU-retten, eller at kriteriet afgrænses negativt til at ramme og omfatte personer af ikke-dansk etnisk oprindelse, hvis der ikke stilles et sådant krav.

Østre Landsrets dom af 27 juni 2022, som refereret i U 2022.3593Ø, kan ikke føre til et andet resultat.

Det etniske ligebehandlingsdirektivs artikel 2, stk. 2, litra a, indeholder – i modsætning til litra b om indirekte forskelsbehandling – efter sin ordlyd ikke en adgang til at retfærdiggøre forskelsbehandling. Imidlertid synes EU-Domstolen i dom af 16. juli 2015 C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, at have lagt til grund, at direkte forskelsbehandling efter omstændighederne kan være lovlig, hvis den forfølger saglige hensyn. Også en afklaring af dette spørgsmål er afgørende for behandlingen af hovedsagen for Østre Landsret.

Biinterventienten Institut for Menneskerettigheder har anført bl.a., at det centrale spørgsmål i sagen er, hvordan begrebet ”etnisk oprindelse” i lov om etnisk ligebehandling og det etniske ligebehandlingsdirektiv skal forstås, og at EU-Domstolens praksis er uklar.

Det er for det første uklart, om direkte forskelsbehandling forudsætter, at en bestemt etnisk gruppe kan identificeres. Kravet om en bestemt etnisk oprindelse følger ikke af alle sproglige versioner af direktivet. EU-Domstolen stillede desuden hverken i Domstolens dom af 16. juli 2015 i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, eller i dom af 10. juli 2008 i sag C-54/07, Feryn, krav om en nærmere positiv afgrænsning af en bestemt etnisk oprindelse, mens det i Domstolens dom af 6. april 2017 i sag C-668/15, Jyske Finans, var en afgørende præmis, om der kunne identificeres en ”bestemt” etnisk oprindelse både i relation til direkte og indirekte forskelsbehandling.

Der består desuden en anden uklarhed som følge af EU-Domstolens dom af 6. april 2017 i sag C-668/15, Jyske Finans, hvoraf kan udledes, at et kriterium eller visse kriterier alene ikke kan afgøre en persons etniske oprindelse, men at vurderingen bør baseres på en vifte af elementer af både objektiv og subjektiv karakter, jf. præmis 17 og 19. Domstolen giver imidlertid ingen yderligere vejledning i forhold til, om et kriterium altid er utilstrækkeligt, og i bekræftende fald hvor mange fælles kriterier en afgrænset befolkningsgruppe skal have, før man kan tale om etnisk oprindelse omfattet af direktivet.

Den foreliggende sag er ikke sammenlignelig med Jyske Finans-sagen. I den aktuelle sag sker der således ikke forskelsbehandling alene på grund af fødested eller nationalitet, men på baggrund af en kombination af individets forældres statsborgerskab og fødested, individets eget fødested, samt hvorvidt fødestedet er vestlige eller ikke-vestlige lande. Det følger desuden af forarbejderne til den danske bestemmelse og den sammenhæng, hvori kriteriet ”ikke-vestlige indvandrere og efterkommere” anvendes, at indsatsen i vid udstrækning er målrettet en bestemt befolkningsgruppe.

Der er desuden tvivl om, hvorvidt direkte forskelsbehandling kan retfærdiggøres, hvis forskelsbehandlingen varetager saglige hensyn.

Biintervenienten FN's Særlige Rapportører E. Tendayi Achiume og Balakrishnan Rajagopal har anført bl.a., at det er et centralt spørgsmål i sagen, om begrebet "ikke-vestlig" baggrund er omfattet af begreberne race eller etnisk oprindelse, som disse anvendes i det etniske ligebehandlingsdirektiv, både i relation til direkte og indirekte forskelsbehandling.

Det bestrides, at Østre Landsret kan foretage denne vurdering ved at udskifte "fødeland" (som i Jyske Finans-dommen) med "forældrenes fødeland" eller forældrenes statsborgerskab". En sådan uskiftning tager ikke højde for andre relevante faktorer, såsom den bestemte gruppe af lande, der er omfattet af begrebet "vestlig".

EU-Domstolen har tidligere udtalt sig om, hvornår der foreligger en objektiv begrundelse, herunder hvad der udgør et legitimt formål. EU-Domstolen ses derimod ikke tidligere at have taget stilling til f.eks. forskellen mellem frivillig klyngedannelse og segregering af boliger, hvorfor det også er relevant og nødvendigt at stille spørgsmål 4.

Sagsøgeren i BS-26702, 26704, 26705 og 26706/2020-OLR har til støtte for, at der ikke sker præjudiciel forelæggelse, henvist til bemærkningerne fra sagsøgte i sag BS-27824/2020-OLR og supplerende anført bl.a., at der ikke består en for sagen relevant tvivl om fortolkningen af EU-retten, samt at hverken sagsøgernes advokat i BS-27824/2020-OLR eller Institut for Menneskerettigheder fandt anledning til at stille spørgsmål i sag BS-47837/2020-OLR m.fl., som er afgjort af landsrettens 21. afdeling (U 2022.3593Ø).

Sagsøgte i BS-27824/2020-OLR har anført bl.a., at præjudiciel forelæggelse ikke er nødvendig for at afklare en rimelig tvivl om fortolkningen af det etniske ligebehandlingsdirektiv af relevans for sagen.

Der er ikke tvivl om, at det ikke er et krav for konstateringen af direkte forskelsbehandling i den foreliggende sag, at det kan påvises, at en bestemt etnisk gruppe stilles ringere. Det fremgår direkte af ordlyden af direktivet, hvori ordet "bestemt" alene fremgår af artikel 2, stk. 2, litra b, om indirekte forskelsbehandling. I Jyske Finans-sagen konkluderede EU-Domstolen, at der ikke var tale om direkte forskelsbehandling, og henviste i den forbindelse direkte til CHEZ-dommen, jf. Jyske Finans-dommens præmis 17-20. EU-Domstolen har således ikke ændret sin praksis fra CHEZ-dommen, men har derimod videreført og præciseret denne. Det forhold, at man i præmis 16 og 20 i den danske sprogudgave bruger ordet "bestemt" i forhold til vurderingen af direkte forskelsbe-

handling, kan ikke føre til et andet resultat, idet dette hænger sammen med, at sagen alene omhandlede én klager med et specifikt fødeland og én eventuel etnicitet. Det fremgår klart af præmis 16-25, at det ikke indgik i EU-Domstolens vurdering, om klageren kunne påvise, at hans fødeland var forbundet med én bestemt etnisk oprindelse, og Domstolen fandt, at der – helt generelt – ikke var en direkte og uløselig forbindelse mellem begreberne "fødeland" og "etnisk oprindelse". Denne konklusion er afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt "indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande" er forbundet med begrebet "etnisk oprindelse". Østre Landsret skal i den foreliggende sag foretage den helt samme vurdering, som EU-Domstolen gjorde i Jyske Finans-dommen, og blot erstatte "fødeland" med "forældrenes fødeland" eller "forældrenes statsborgerskab".

I forhold til indirekte forskelsbehandling ligger det klart, at det er en betingelse, at det kan fastslås, at en bestemt etnisk oprindelse stilles ringere, jf. bl.a. CHEZ-dommens præmis 100. Det samme fremgår af EU-Domstolens dom af 15. november 2018 i sag C-457/17, Heiko Jonny Maniero, præmis 47 og 48, og Jyske Finans-dommens præmis 31-33, hvor der ikke er forskel mellem formuleringen af de forskellige sproglige udgaver, herunder den danske og den engelske.

For så vidt angår spørgsmålet om retfærdiggørelse af direkte forskelsbehandling har sagsøgte gjort gældende bl.a., at det ligger helt fast, at direkte forskelsbehandling ikke kan retfærdiggøres ved varetagelsen af saglige formål, undtagen i visse særligt opregnede tilfælde. Det er derfor ikke gjort gældende, at det skulle kunne retfærdiggøres, hvis landsretten måtte finde, at der foreligger direkte forskelsbehandling. Det følger af ordlyden af de relevante bestemmelser samt af forarbejderne til lov om etnisk ligbehandling. EU-Domstolen har ikke i præmis 81-83 i CHEZ-dommen lagt til grund eller antydnet, at direkte forskelsbehandling kan retfærdiggøres. EU-Domstolen tog ikke stilling til, om der var tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling.

Sagsøgte har desuden fremsat bemærkninger vedrørende de enkelte spørgsmål. I relation til biintervenienten FN's særlige rapportør E. Tenadyi Achiume og Balakrishnan Rajagopals spørgsmål, som sagsøgerne i sag BS-27824-20-OLR har tilsluttet sig, har sagsøgte anført bl.a., at parterne er enige om, at spørgsmålet om direkte forskelsbehandling handler om, hvorvidt begrebet "indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande" er direkte og uløseligt forbundet med "etnisk oprindelse". Spørgsmålet er nu afgjort ved Østre Landsrets dom af 27. juni 2022, som refereret i U 2022.3593Ø, hvor landsretten i forbindelse med spørgsmålet om indirekte forskelsbehandling lagde til grund, at begrebet ikke henviser til en befolkningsgruppe med samme etniske oprindelse. Det er derfor ikke nødvendigt at forelægge spørgsmål 1 og 2. Spørgsmål 3 er heller ikke nødvendigt, og spørgsmål 4 bør afvises, allerede fordi der er uenighed mellem parterne om, hvorvidt det har været formålet med de relevante bestemmelser i

almenboligloven at ændre den racemæssige eller etniske sammensætning af boligområderne.

I relation til biintervenienten Institut for Menneskerettigheders spørgsmål har sagsøgte – ud over det anførte – gjort gældende bl.a., at spørgsmål 5 og 6 reelt angår den konkrete subsumption, hvorfor spørgsmåletnebør afvises.

Landsretten afsagde

### KENDELSE

Det er et centralt tema i sagerne, om det forhold, at det i almenboliglovens § 61 a, stk. 4, er en betingelse for, at et udsat boligområde skal karakteriseres som et omdannelsesområde, at området i de seneste (nu) fem år har haft en befolkningsammensætning, hvor mere end 50 procent er "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", er udtryk for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Henset til den foreliggende praksis fra EU-Domstolen finder landsretten, at det er nødvendigt at stille præjudicielle spørgsmål, jf. TEUF artikel 267, stk. 2, og at forelæggelsen bør ske under sagens forberedelse.

Landsretten finder således, at der bør forelægges præjudicielle spørgsmål med temaet, om begreberne "etnisk oprindelse" eller "bestemt etnisk oprindelse" i artikel 2, stk. 2, litra a og b, i direktiv 2000/43/EF skal fortolkes således, at de omfatter det danske kriterium "indvandrere og ikkevestlige efterkommere", herunder om bestemmelsen skal fortolkes således, at den er til hinder for en opsigelse af en gruppe af beboere – vestlige som ikkevestlige – i et boligområde, der er begrundet med bl.a., at andelen af "indvandrere og ikkevestlige efterkommere" overstiger 50 %.

Landsretten finder ikke grundlag for at forelægge de øvrige foreslåede spørgsmål.

### THI BESTEMMES:

Anmodningen om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen tages til følge med temaet, om begreberne "etnisk oprindelse" eller "bestemt etnisk oprindelse" i artikel 2, stk. 2, litra a og b, i direktiv 2000/43/EF skal fortolkes således, at de omfatter det danske kriterium "indvandrere og ikkevestlige efterkommere", herunder om bestemmelsen skal fortolkes således, at den er til hinder for en opsigelse af en gruppe af beboere – vestlige som ikkevestlige – i et boligområde, der er begrundet med bl.a., at andelen af "indvandrere og ikkevestlige efterkommere" overstiger 50 %.



Sagen udsættes til **den 22. december 2022** på parternes fælles udkast til forelæggelseskendelse.

Retten hævet.