



Rättsfallssamlingen

Mål C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Østre Landsret - Nordhavn (Danmark))

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 18 december 2025

”Begäran om förhandsavgörande – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43/EG – Begreppen etniskt ursprung, direkt diskriminering och indirekt diskriminering – Nationell lagstiftning som fordrar att utvecklingsplaner antas för att minska procentandelen allmännyttiga familjebostäder i vissa bostadsområden – Identifiering av dessa områden på grundval av andelen ’invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar’ – Skäl – Social sammanhållning och integration – Bostadspolitik – Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till respekt för bostaden – Proportionalitet”

1. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Tillämpningsområde – Tillhandahållande av offentliga bostäder mot en hyra som är lägre än marknadspriset – Omfattas (Artikel 57 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 21; Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123, artikel 4 led 1; rådets direktiv 2000/43, artikel 3.1 h)*

(se punkterna 53–59 och 63)

2. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Diskriminering på grund av etniskt ursprung – Etniskt ursprung – Begrepp – Avgränsning utifrån en kombination av kriterier (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 21; rådets direktiv 2000/43)*

(se punkterna 72, 73 och 81–86)

3. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Nationell åtgärd som innebär direkt diskriminering – Begrepp – Nationell lagstiftning enligt vilken utvecklingsplaner ska antas för att minska andelen allmännyttiga familjebostäder i bostadsområden som kännetecknas av att andelen invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar överstiger*

*50 procent – Omfattas – Villkor – Lagstiftning som grundar sig på det etniska ursprunget hos majoriteten av invånarna i dessa bostadsområden – Mindre förmånlig behandling av invånarna i dessa områden jämfört med invånare i områden som är socioekonomiskt jämförbara men som inte uppvisar detta kännetecken
(Rådets direktiv 2000/43, artikel 2.2 a)*

(se punkterna 99, 100, 105–108, 128 och 129 samt punkt 1 i domslutet)

4. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Räckvidd – Bekämpning av diskriminering av en eller flera etniska grupper
(Direktiv 2000/43)*

(se punkterna 101, 102 och 104)

5. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Nationell åtgärd som innebär direkt diskriminering – Kriterier – Mindre förmånlig behandling – Jämförbar situation – Nationell lagstiftning enligt vilken utvecklingsplaner ska antas för att minska andelen allmännyttiga familjebostäder i bostadsområden som kännetecknas av att andelen invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar överstiger 50 procent – Avsaknad av en sådan skyldighet för områden som är jämförbara ur socioekonomisk synvinkel men som inte har denna egenskap – Ökad risk för förtida uppsägning av hyresavtal för personer bosatta i de första områdena – Risk som invånarna i de andra områdena inte löper – Risk som kan utgöra mindre förmånlig behandling
(Rådets direktiv 2000/43, artikel 2.2 a)*

(se punkterna 113, 117, 120 och 123)

6. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Nationell åtgärd som innebär indirekt diskriminering – Skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt som särskilt missgynnar vissa personer – Begrepp – Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om detta föreligger – Bestämmelse, kriterium eller praxis som kan missgynna flera etniska grupper – Omfattas
(Rådets direktiv 2000/43, artikel 2.2 b)*

(se punkterna 134–137, 139 och 140)

7. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Nationell åtgärd som innebär indirekt diskriminering – Begrepp – Nationell lagstiftning enligt vilken utvecklingsplaner ska antas för att minska andelen allmännyttiga familjebostäder i bostadsområden som kännetecknas av att andelen invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar överstiger 50 procent – Omfattas – Villkor – Nationell lagstiftning som särskilt missgynnar personer som tillhör vissa etniska grupper – Nationell lagstiftning som inte iakttar*

proportionalitetsprincipen för att uppnå det eftersträvade tvingande målet av allmänintresse – Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om detta föreligger (Rådets direktiv 2000/43, artikel 2.2 b)

(se punkterna 144, 165, 168–170, 173 och 175 samt punkt 2 i domslutet)

8. *Unionsrätt – Principer – Likabehandling – Likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung – Direktiv 2000/43 – Nationell åtgärd som innebär indirekt diskriminering – Motivering grundad på strävan efter att uppnå legitima mål – Mål för social sammanhållning och integration – Tillåtet – Villkor – Lämplig och nödvändig åtgärd för att uppnå detta mål – Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om så är fallet (Rådets direktiv 2000/43, artikel 2.2 b)*

(se punkterna 149, 150, 156 och 159–163)

Resumé

Efter en begäran om förhandsavgörande från Østre Landsret (Appellationsdomstolen för region, Danmark), ger domstolen (stora avdelningen) förtydliganden om begreppet etniskt ursprung i direktiv 2000/43¹ och preciserar begreppen ”direkt diskriminering” och ”indirekt diskriminering” på grund av etniskt ursprung.²

Målen vid den nationella domstolen rör tvister mellan å ena sidan danska allmännyttiga hyresvärdar eller bostadsministeriet³ och å andra sidan hyresgäster som hyr allmännyttiga familjebostäder angående nationell lagstiftning som föreskriver en skyldighet att anta utvecklingsplaner för att minska andelen allmännyttiga familjebostäder i vissa bostadsområden benämnda ”omvandlingsområden”.

De bostadsområden där hyresgästerna är bosatta, nämligen Ringparken, belägen i Slagelse kommun (Danmark), och Mjølnerparken, belägen i Köpenhamns kommun (Danmark), klassificerades som ”omvandlingsområden” i den mening som avses i den danska lagen om allmännyttiga bostäder,⁴ på grund av socioekonomiska kriterier och på grund av att mer än 50 procent av invånarna i dessa bostadsområden tillhörde kategorin ”invandrare från icke-västliga länder⁵ och deras avkomlingar” i den mening som avses i denna lag.

I enlighet med vad som föreskrivs i nämnda lag utarbetades utvecklingsplaner för dessa bostadsområden av de allmännyttiga hyresvärdarna och de berörda kommunerna för att minska andelen offentliga familjebostäder till 40 procent av alla bostäder i dessa bostadsområden. Dessa utvecklingsplaner har godkänts av de behöriga myndigheterna.

¹ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 2000, s. 22).

² I artikel 2.1 i direktivet anges att principen om likabehandling innebär att det inte får förekomma ”någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung”.

³ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (social-, bostads- och äldreministeriet, Danmark).

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger mv (almenboligloven) (konsolideringslag nr 1877 om allmännyttiga bostäder av den 27 september 2021 (nedan kallad lagen om allmännyttiga bostäder).

⁵ Begreppet ”icke-västliga länder”, som utvecklats av Danmarks Statistik (den danska statistikmyndigheten), omfattar alla länder utom unionens medlemsstater samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Kanada, Förenta staterna, Australien och Nya Zeeland.

Vad gäller Ringparken beslutade den allmännyttiga hyresvärden Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (nedan kallad SAB), som ansvarade för förvaltningen av Schackenborgvænge, ett bostadskvarter beläget i detta område, att 136 allmännyttiga bostäder skulle överlåtas till en privat köpare. SAB sade därefter upp 17 hyresavtal avseende bostäder som var belägna i detta bostadsområde, eftersom hyresgästerna inte uppfyllde de villkor för att behålla sitt hyresavtal på de platser som godkänts av kommunen. Hyresgästerna, varav vissa är födda i ett "icke-västligt land" eller medborgare i ett sådant land i den mening som avses i lagen om allmännyttiga bostäder, motsatte sig uppsägningen av hyresavtalet. SAB väckte därför talan om fastställelse av att uppsägningen av hyresavtalen var lagenlig.

Vad gäller Mjølnerparken ingick den allmännyttiga hyresvärd som drev ett bostadsområde beläget i detta bostadsområde ett avtal om försäljning av kvarter belägna i detta bostadsområde. Flera hyresgäster som är bosatta i dessa kvarter, varav vissa är födda i, eller avkomlingar till personer födda i, "icke-västliga länder", i den mening som avses i lagen om offentliga bostäder, väckte talan om fastställelse av att bostadsministeriets godkännande av utvecklingsplanen för detta bostadsområde var ogiltigt.

Østre Landsret, som är den hänskjutande domstolen, vill få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning, som föreskriver en skyldighet att anta detaljplaner för att minska andelen allmännyttiga familjebostäder i bostadsområden som bland annat kännetecknas av att andelen "invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar" under de senaste fem åren har överstigit 50 procent, utgör direkt eller indirekt diskriminering på grund av etniskt ursprung i den mening som avses i artikel 2.2 a och b i direktiv 2000/43.

Domstolens bedömning

Efter att ha preciserat att de nationella målen, i den del de avser det danska systemet med allmännyttiga familjebostäder, omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2000/43, prövar domstolen för det första huruvida användningen av kriteriet "invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar" kan utgöra direkt diskriminering på grund av etniskt ursprung i den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2000/43.

För detta ändamål tolkar domstolen först begreppet etniskt ursprung, vilket, i avsaknad av en definition i direktiv 2000/43, ska definieras på grundval av en kombination av kriterier, såsom gemensam nationalitet, religion, språk och kultur samt gemensamma traditioner och levnadsförhållanden.

Det sammanhang som begreppet "etniskt ursprung" i den mening som avses i artikel 2 i direktiv 2000/43⁶ ingår i gör det möjligt att klargöra hur detta begrepp ska tolkas. Det framgår således såväl av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna⁷ som av lydelsen i artikel 1 i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering⁸ att diskriminering på grund av etniskt ursprung utgör en form av rasdiskriminering.

Även om varken en persons nationalitet eller födelseland i sig räcker för att grunda en presumtion om tillhörighet till en viss etnisk grupp, kan såväl det ena som det andra beaktas tillsammans med andra omständigheter för att dra slutsatsen att en person tillhör en viss etnisk grupp.

Domstolen tolkar därefter begreppet "direkt diskriminering" på grund av etniskt ursprung i den mening som avses i direktiv 2000/43.⁹

Domstolen påpekar att den skillnad i behandling som införts mellan omvandlingsområden, vilka ska bli föremål för en utvecklingsplan som syftar till att minska andelen allmännyttiga familjebostäder, och så kallade utsatta områden i den mening som avses i lagen om allmännyttiga bostäder – vilka inte omfattas av ett sådant krav, trots att de även kännetecknas av en problematisk socio-ekonomisk situation, men andelen "invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar" inte överstiger 50 procent – huvudsakligen tycks grunda sig på detta sistnämnda kriterium.

Eftersom detta kriterium föreskrivs i dansk rätt, ankommer det på den hänskjutande domstolen att i ett första skede avgöra huruvida det föreligger en särbehandling på grund av etniskt ursprung.

EU-domstolen anger i detta avseende att begreppen "invandrare" och "avkomling" enligt den aktuella lagstiftningen grundar sig på en komplex kombination av kriterier som avser den berörda personens födelseland eller dennes föräldrars födelseland och nationalitet,¹⁰ vilka sedda för sig inte räcker för att fastställa tillhörighet till en etnisk grupp. Den hänskjutande domstolen har preciserat att ett allmänt kriterium såsom det aktuella kan anses grunda sig på de berörda personernas etniska ursprung, även om det kan avse flera etniska ursprung. En motsatt tolkning skulle frånta direktiv 2000/43 all ändamålsenlig verkan. Förarbetena till den lagstiftning i vilken nämnda kriterium ingår kan dessutom innehålla uppgifter som är relevanta för att avgöra huruvida denna lagstiftning innebär en skillnad i behandling på grund av etniskt ursprung. Enligt domstolens praxis är det, för att direkt diskriminering ska anses föreligga,¹¹ tillräckligt att ett övervägande på grund av etniskt ursprung har legat till grund för beslutet att införa en

⁶ Detta direktiv utgör det konkreta uttrycket, inom de materiella områden som omfattas av direktivet, för principen om förbud mot diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung, vilken stadfäst i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Artikel 21.1 i stadgan har bland annat inspirerats av artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) och ska, i den mån den överensstämmer med den sistnämnda, tillämpas i enlighet med denna.

⁷ Rättspraxis avseende artikel 14 i direktivet

⁸ I skäl 3 i direktiv 2000/43 anges att rätten till likställdhet inför lagen och skydd mot diskriminering för alla och envar är grundläggande rättigheter som erkänns bland annat i den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, som antogs den 21 december 1965.

⁹ Artikel 2.2 a i direktiv 2000/43 preciserar att vid tillämpningen av artikel 2.1 i direktivet ska direkt diskriminering anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person i en jämförbar situation behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats.

¹⁰ Enligt den hänskjutande domstolen definierar den danska statistikmyndigheten en "invandrare" som en person som är född utomlands och som inte har någon förälder som både är född i Danmark och dansk medborgare. En avkomling definieras som en person som är född i Danmark men som inte har någon förälder som både är född i Danmark och dansk medborgare, eller vars föräldrar – även om de föddes i Danmark och har förvärvat danskt medborgarskap – också har behållit sitt utländska medborgarskap.

¹¹ I den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2000/43.

särbehandling. Slutligen kan enbart den omständigheten att de boende i omvandlingsområdena även omfattar personer som inte är "invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar" inte utesluta att en sådan nationell lagstiftning som den aktuella kan anses ha antagits på grundval av etniskt ursprung.

För det andra ska den hänskjutande domstolen pröva huruvida lagen om offentliga bostäder leder till att vissa personer behandlas mindre förmånligt än andra personer som befinner sig i en jämförbar situation.

De boende i omvandlingsområdena förefaller löpa en större risk att få sina hyresavtal uppsagda i förtid, på grund av att en utvecklingsplan har antagits för dessa områden, vilket kan påverka deras grundläggande rätt till respekt för bostaden,¹² medan de boende i så kallade utsatta områden inte löper en motsvarande risk, trots att de förefaller befinna sig i en jämförbar situation när det gäller deras hyresavtal.

För det andra, för det fall den hänskjutande domstolen skulle finna att den aktuella nationella lagstiftningen inte utgör direkt diskriminering, ska den även pröva huruvida det föreligger indirekt diskriminering i den mening som avses i direktiv 2000/43.¹³

I detta syfte ska den hänskjutande domstolen först pröva huruvida nämnda lagstiftning¹⁴ särskilt missgynnar personer som tillhör vissa etniska grupper.

Domstolen preciserar att de berörda bestämmelserna inte nödvändigtvis behöver leda till att ett visst etniskt ursprung missgynnas. Motsatt tolkning skulle vara svår att förena med syftena med direktiv 2000/43, vars räckvidd inte kan begränsas till bekämpning av diskriminering av en enda specifik etnisk grupp.

Den hänskjutande domstolen ska därefter avgöra om lagstiftningen är objektivt motiverad av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

När det gäller de eftersträlvade målen syftar lagen om allmännyttiga bostäder, enligt den danska regeringen, till att lösa problem i samband med bildandet av "parallelsamhällen" i det danska systemet för allmännyttiga bostäder och till att säkerställa en lyckad integration.

Enligt domstolens praxis kan målet att säkerställa en framgångsrik integration av tredjelandsmedborgare utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse, eftersom integrationen av dessa medborgare är en nyckelfaktor för att främja ekonomisk och social sammanhållning, vilket är ett av unionens grundläggande mål som anges i EUF-fördraget. Medlemsstaterna har i princip ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att vidta åtgärder för att säkerställa social sammanhållning och integration, inbegripet åtgärder för stadsplanering. De är emellertid fortfarande skyldiga att iakttäta förbudet mot diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, vilket stadfästs i artikel 21 i stadgan och konkretiseras i direktiv 2000/43.

¹² Det rör sig om en grundläggande rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan och som innehåller rättigheter motsvarande dem som garanteras i artikel 8.1 i Europakonventionen. Det framgår av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att förlusten av en bostad utgör en av de allvarligaste kränkningarna av rätten till respekt för bostaden.

¹³ Enligt artikel 2.2 b i direktiv 2000/43 anses indirekt diskriminering förekomma "när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga".

¹⁴ Även om den till synes är formulerad eller tillämpad på ett neutralt sätt, med hänsyn till andra faktorer än etniskt ursprung.

Vad gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen ska det för det första prövas om de åtgärder som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen är ägnade att uppnå målet att främja social sammanhållning och integration.

Den hänskjutande domstolen ska i detta avseende bedöma huruvida antagandet av utvecklingsplaner för att lösa socioekonomiska problem som särskilt påverkar vissa bostadsområden eftersträvar detta mål på ett sammanhängande och systematiskt sätt, trots att denna åtgärd endast är tillämplig på omvandlingsområden och inte på utsatta områden, där liknande socioekonomiska problem hanteras på andra sätt som syftar till att säkerställa den sociala sammanhållningen.

För det andra ska den hänskjutande domstolen, för att avgöra om en sådan åtgärd är nödvändig, pröva om det eftersträlvade målet kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som i mindre utsträckning inskränker de rättigheter och friheter som de berörda personerna garanteras. Om så inte är fallet ska den även pröva om de olägenheter som åtgärden medför är oproportionerliga eller om den på ett orimligt sätt skadar de legitima intressena för personer som är bosatta i de ombildade områdena, särskilt med avseende på deras grundläggande rätt till respekt för bostaden.