



Jurisprudentie

Zaak C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge e.a.

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Østre Landsret (Denemarken)]

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 18 december 2025

„Prejudiciële verwijzing – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43/EG – Begrippen ‚etnische afstamming’, ‚directe discriminatie’ en ‚indirecte discriminatie’ – Nationale regeling op grond waarvan ontwikkelingsplannen moeten worden vastgesteld die tot doel hebben het percentage sociale gezinswoningen in bepaalde woongebieden te verminderen – Identificatie van deze gebieden op basis van het percentage ‚immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen’ – Rechtvaardiging – Sociale samenhang en integratie – Huisvestingsbeleid – Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op eerbiediging van de woning – Evenredigheid”

1. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Werkingssfeer – Terbeschikkingstelling van sociale woningen tegen huur onder de marktprijs – Daaronder begrepen*
[Art. 57 VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 21; richtlijn 2006/123 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, punt 1; richtlijn 2000/43 van de Raad, art. 3, lid 1, onder h)]

(zie punten 53-59, 63)

2. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Discriminatie op grond van etnische afstamming – Etnische afstamming – Begrip – Afbakening op basis van een combinatie van criteria*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 21; richtlijn 2000/43 van de Raad)

(zie punten 72, 73, 81-86)

3. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Nationale maatregel die directe discriminatie omvat – Begrip – Nationale regeling op grond waarvan ontwikkelingsplannen moeten worden vastgesteld om het percentage sociale gezinswoningen te*

verminderen in woongebieden waar het aandeel immigranten uit niet-westerse landen en hun nakomelingen meer dan 50 procent is – Daaronder begrepen – Voorwaarden – Regeling die is gebaseerd op de etnische afstamming van de meerderheid van de bewoners van deze woongebieden – Ongunstigere behandeling van bewoners van deze gebieden in vergelijking met inwoners van gebieden die uit sociaal-economisch oogpunt vergelijkbaar zijn, maar die dit kenmerk niet hebben

[Richtlijn 2000/43 van de Raad, art. 2, lid 2, onder a)]

(zie punten 99, 100, 105-108, 128, 129, dictum 1)

4. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Draagwijdte – Bestrijding van discriminatie van een of meer etnische groepen*
(Richtlijn 2000/43 van de Raad)

(zie punten 101, 102, 104)

5. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Nationale maatregel die directe discriminatie omvat – Criteria – Ongunstigere behandeling – Vergelijkbare situatie – Nationale regeling op grond waarvan ontwikkelingsplannen moeten worden vastgesteld om het percentage sociale gezinswoningen te verminderen in woongebieden waar het aandeel immigranten uit niet-westerse landen en hun nakomelingen van meer dan 50 procent is – Geen dergelijke verplichting voor gebieden die uit sociaal-economisch oogpunt vergelijkbaar zijn, maar die dit kenmerk niet hebben – Verhoogd risico op voortijdige opzegging van huurovereenkomsten voor bewoners van de eerste gebieden – Risico dat bewoners van de tweede gebieden niet lopen – Risico dat een ongunstigere behandeling kan vormen*

[Richtlijn 2000/43 van de Raad, art. 2, lid 2, onder a)]

(zie punten 113, 117, 120, 123)

6. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Nationale maatregel die indirecte discriminatie omvat – Ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze die kan leiden tot een bijzondere benadeling – Begrip – Beoordeling door de nationale rechter – Bepaling, maatstaf of handelwijze die tot een benadeling van meer dan één etnische groep kan leiden – Daaronder begrepen*

[Richtlijn 2000/43 van de Raad, art. 2, lid 2, onder b)]

(zie punten 134-137, 139, 140)

7. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Nationale maatregel die indirecte discriminatie omvat – Begrip – Nationale regeling op grond waarvan ontwikkelingsplannen moeten worden vastgesteld om het percentage sociale gezinswoningen te verminderen in woongebieden waar het aandeel immigranten uit niet-westerse landen en hun*

nakomelingen van meer dan 50 procent is – Daaronder begrepen – Voorwaarden – Nationale regeling die personen die tot bepaalde etnische groepen behoren bijzonder benadeelt – Nationale regeling die met het oog op de verwezenlijking van de nagestreefde dwingende doelstelling van algemeen belang niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel – Beoordeling door de nationale rechter
[Richtlijn 2000/43 van de Raad, art. 2, lid 2, onder b)]

(zie punten 144, 165, 168-170, 173-175, dictum 2)

8. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Gelijke behandeling – Gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming – Richtlijn 2000/43 – Nationale maatregel die indirecte discriminatie omvat – Rechtvaardiging op grond van het nastreven van legitieme doelstellingen – Doelstelling met betrekking tot sociale cohesie en integratie – Toelaatbaarheid – Voorwaarde – Maatregel die geschikt is om dat doel te bereiken en noodzakelijk is – Beoordeling door de nationale rechter*
[Richtlijn 2000/43 van de Raad, art. 2, lid 2, onder b)]

(zie punten 149, 150, 156, 159-163)

Samenvatting

In antwoord op het verzoek van de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) om een prejudiciële beslissing, licht de Grote kamer van het Hof het begrip „etnische afstamming” in richtlijn 2000/43¹ toe en verduidelijkt deze de begrippen „directe discriminatie” en „indirecte discriminatie” op basis van het begrip etnische afstamming².

De hoofdgedingen gaan tussen Deense maatschappelijke verhuurders of het ministerie voor huisvesting³ enerzijds en huurders van sociale gezinswoningen anderzijds over een nationale regeling die voorziet in de verplichting om ontwikkelingsplannen vast te stellen ter vermindering van het percentage sociale gezinswoningen in bepaalde zogenoemde „transformatiegebieden”.

De woongebieden waar deze huurders wonen, te weten Ringparken, gelegen in de gemeente Slagelse (Denemarken), en Mjølnerparken, gelegen in de gemeente Kopenhagen (Denemarken), zijn aangemerkt als „transformatiegebieden” in de zin van de Deense wet volkshuisvesting⁴, op basis van sociaaleconomische criteria en het feit dat meer dan 50 % van de inwoners van deze woongebieden behoorden tot de categorie „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen”⁵ in de zin van die wet.

¹ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB 2000, L 180, blz. 22).

² Artikel 2, lid 1, van die richtlijn concretiseert het beginsel van gelijke behandeling in die zin dat deze laatste gericht is op het ontbreken van elke directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.

³ Social-, Bolig- og Ældreministerie (ministerie van Sociale Zaken, Huisvesting en Ouderenzorg, Denemarken)

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) [codificatiebesluit nr. 1877 betreffende met name de volkshuisvesting (wet op de volkshuisvesting)] van 27 september 2021 (hierna: „wet volkshuisvesting”)

⁵ Het door Danmarks Statistik (Deens bureau voor de statistiek) ontwikkelde begrip „niet-westerse landen” omvat alle andere landen dan de lidstaten van de Unie, Andorra, IJsland, Liechtenstein, Monaco, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, San Marino, Zwitserland, Vaticaanstad, Canada, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland.

Overeenkomstig deze wet zijn tussen de maatschappelijke verhuurders en de betrokken gemeenten ontwikkelingsplannen voor deze woongebieden opgesteld om het aandeel sociale gezinswoningen te verminderen tot 40 % van alle woningen in die woongebieden. Deze ontwikkelingsplannen zijn door de bevoegde autoriteiten goedgekeurd.

Wat Ringparken betreft, heeft de maatschappelijke verhuurder Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (hierna: „SAB”), belast met het beheer van Schackenborgvænge – een in dat gebied gelegen wooncomplex – besloten om 136 sociale gezinswoningen over te dragen aan een particuliere koper. SAB heeft vervolgens 17 huurovereenkomsten voor in deze wooncomplex gelegen woningen opgezegd, omdat de huurders niet voldeden aan de door de gemeente goedgekeurde voorwaarden voor de instandhouding ervan. Aangezien huurders, van wie sommigen in een „niet-westerse land” zijn geboren of onderdanen zijn van een dergelijk land in de zin van de wet op de volkshuisvesting, zich tegen de opzegging van hun huurovereenkomst hadden verzet, heeft SAB een beroep ingesteld teneinde te doen vaststellen dat die huurovereenkomsten rechtmatig waren opgezegd.

Wat Mjølnerparken betreft, heeft de maatschappelijke verhuurder die een in dat woongebied gelegen wooncomplex beheert, een overeenkomst gesloten over de verkoop van woonblokken in dat wooncomplex. Verschillende huurders die in deze woonblokken wonen, waarvan sommigen zijn geboren in „niet-westerse landen” of nakomelingen zijn van personen die zijn geboren in „niet-westerse landen” in de zin van de wet op volkshuisvesting, hebben beroep ingesteld tot vaststelling dat de goedkeuring van het ontwikkelingsplan van dat woongebied door het ministerie voor huisvesting ongeldig was.

De rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken – de verwijzende rechter – vraagt zich af of een nationale regeling die voorziet in de verplichting om ontwikkelingsplannen vast te stellen ter vermindering van het percentage sociale gezinswoningen in woongebieden die onder meer worden gekenmerkt door het feit dat het aandeel van de daar woonachtige „immigranten uit niet-westerse landen en hun nakomelingen” gedurende de afgelopen vijf jaar meer dan 50 % heeft bedragen, directe of indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 invoert.

Beoordeling door het Hof

Na te hebben benadrukt dat de hoofdgedingen, voor zover zij betrekking hebben op het Deense stelsel van sociale gezinswoningen, binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43 vallen, onderzoekt het Hof in de eerste plaats of het gebruik van het criterium betreffende „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” directe discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 kan opleveren.

Daartoe legt het Hof om te beginnen het begrip „etnische afstamming” uit, dat bij gebreke van een definitie in richtlijn 2000/43 moet worden gedefinieerd op basis van een combinatie van criteria, zoals gemeenschappelijke nationaliteit, religie, taal, culturele en traditionele achtergrond, en gemeenschappelijke levensomstandigheden.

Daartoe kan de context van het begrip „etnische afstamming” in de zin van artikel 2 van richtlijn 2000/43⁶ duidelijkheid bieden over de uitlegging van dit begrip. Zo blijkt uit zowel de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁷ als de bewoordingen van artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie⁸ dat discriminatie op grond van etnische afstamming van een persoon een vorm van rassendiscriminatie vormt.

Voorts volstaat noch het criterium van de nationaliteit van een persoon, noch dat van diens geboorteland op zich als grond voor een vermoeden dat die persoon tot een etnische groep behoort, maar kan zowel het ene als het andere criterium, in combinatie met andere factoren, in aanmerking worden genomen om te concluderen dat iemand tot een etnische groep behoort.

Vervolgens legt het Hof het begrip „directe discriminatie” op grond van etnische afstamming in de zin van richtlijn 2000/43⁹ uit.

In dit verband merkt het Hof op dat het verschil in behandeling tussen de transformatiegebieden, waarvoor een ontwikkelingsplan moet worden opgesteld om het percentage sociale gezinswoningen te verminderen, en de zogenoemde „kwetsbare” gebieden in de zin van de wet op de volkshuisvesting, die niet aan een dergelijk vereiste zijn onderworpen hoewel ook zij worden gekenmerkt door een problematische sociaaleconomische situatie, maar waar het percentage „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen ” niet meer dan 50 % bedraagt, hoofdzakelijk op dit laatste criterium lijkt te zijn gebaseerd.

Aangezien dit criterium in het Deense recht is neergelegd, moet de verwijzende rechter, in een eerste stap, bepalen of het leidt tot een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming.

Daartoe wijst het Hof erop dat de begrippen „immigrant” en „nakomeling” volgens de betrokken regeling berusten op een complexe combinatie van criteria die verband houden met het geboorteland van de betrokkene of het geboorteland en de nationaliteit van zijn ouders¹⁰, die op zich niet volstaan om aan te tonen dat hij tot een etnische groep behoort. Het Hof verduidelijkt dat een algemeen criterium als datgene dat aan de orde is kan worden geacht te berusten op de etnische afstamming van de betrokken personen, ook al kan het betrekking hebben op meerdere etnische afkomsten. Een andere uitlegging zou richtlijn 2000/43 elk nuttige werking ontnemen. Bovendien kunnen de voorbereidende werkzaamheden van de wettelijke regeling waarin dat criterium is opgenomen, relevante elementen bevatten om te bepalen of deze wettelijke regeling een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming inhoudt. Volgens de rechtspraak

⁶ Deze richtlijn geeft op de materiële gebieden waarop zij betrekking heeft, concreet uiting aan het in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) neergelegde beginsel van non-discriminatie op grond van ras en etnische afstamming. Artikel 21, lid 1, van deze richtlijn is met name geïnspireerd op artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), en is, voor zover het daarmee samenvalt, overeenkomstig dat artikel van toepassing.

⁷ Rechtspraak met betrekking tot artikel 14 EVRM,

⁸ Overweging 3 van richtlijn 2000/43 vermeldt dat het recht van eenieder op gelijkheid voor de wet en op bescherming tegen discriminatie een universeel recht vormt dat met name wordt erkend door het op 21 december 1965 aangenomen Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

⁹ Artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 verduidelijkt dat er voor de toepassing van lid 1 van dit artikel sprake is van directe discriminatie wanneer iemand op grond van ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld.

¹⁰ Volgens de verwijzende rechter definieert Deens bureau voor de statistiek een „immigrant” als een persoon die in het buitenland is geboren en van wie de ouders geen Deens staatsburger zijn en evenmin in Denemarken zijn geboren. Het begrip „nakomeling” zou een persoon aanduiden die in Denemarken is geboren en van wie de ouders geen Deens staatsburger zijn en evenmin in Denemarken zijn geboren, of van wie de ouders, hoewel zij in Denemarken zijn geboren en de Deense nationaliteit hebben verkregen, beide eveneens hun buitenlandse nationaliteit hebben behouden.

van het Hof is het voor directe discriminatie¹¹ voldoende dat een met de etnische afstamming verband houdende overweging doorslaggevend is geweest voor de beslissing om een verschil in behandeling in te voeren. Ten slotte sluit de enkele omstandigheid dat ook personen die geen „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” zijn tot de inwoners van transformatiegebieden behoren, niet uit dat een nationale regeling als die in het hoofdgeding kan worden geacht te zijn vastgesteld op basis van etnische afstamming.

In een tweede stap moet de verwijzende rechter nagaan of de wet op de volkshuisvesting tot gevolg heeft dat bepaalde personen ongunstiger worden behandeld dan andere personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

In dit verband lijken de bewoners van de transformatiegebieden een verhoogd risico te lopen dat hun huurovereenkomst door de vaststelling van een ontwikkelingsplan voor die gebieden voortijdig wordt opgezegd, hetgeen afbreuk kan doen aan hun grondrecht op eerbiediging van de woning¹², terwijl de bewoners van kwetsbare gebieden niet aan een dergelijk risico zijn blootgesteld, terwijl zij zich wat hun huurovereenkomst betreft in een vergelijkbare situatie lijken te bevinden.

In de tweede plaats zal de verwijzende rechter, in het geval dat hij tot de conclusie komt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling geen directe discriminatie oplevert, nog moeten onderzoeken of er sprake is van indirecte discriminatie in de zin van richtlijn 2000/43¹³.

Daartoe zal de verwijzende rechter eerst moeten onderzoeken of die regeling¹⁴ personen die tot bepaalde etnische groepen behoren, bijzonder benadeelt.

Het Hof verduidelijkt dat de betrokken bepalingen niet noodzakelijkerwijs tot gevolg moeten hebben dat slechts één bepaalde etnische afstamming wordt benadeeld. Een andere uitlegging zou moeilijk te verenigen zijn met de doelstellingen van richtlijn 2000/43, waarvan de draagwijdte zich niet kan beperken tot de bestrijding van discriminatie jegens één enkele etnische groep.

Vervolgens zal de verwijzende rechter moeten nagaan of de regeling objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en of de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Wat de nagestreefde doelstellingen betreft, beoogt de wet op de volkshuisvesting volgens de Deense regering de problemen op te lossen die zijn ontstaan in verband met de vorming van „parallele samenlevingen” in het Deense stelsel van sociale huisvesting, en te zorgen voor een geslaagde integratie.

¹¹ In de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43.

¹² Het gaat om een grondrecht dat wordt gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest, dat rechten bevat die corresponderen met de rechten die worden gewaarborgd door artikel 8, lid 1, EVRM. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat het verlies van een woning een van de ernstigste schendingen van het recht op eerbiediging van de woning vormt.

¹³ Overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 is sprake van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

¹⁴ Hoewel zij ogenschijnlijk op neutrale wijze is geformuleerd of wordt toegepast, rekening houdend met andere factoren dan de etnische afkomst.

Volgens de rechtspraak van het Hof kan de doelstelling om een geslaagde integratie van onderdanen van derde landen te waarborgen, een dwingende reden van algemeen belang vormen, aangezien de integratie van deze onderdanen van essentieel belang is voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een in het VWEU genoemde fundamentele doelstelling van de Unie. De lidstaten beschikken in beginsel over een ruime beoordelingsmarge bij de vaststelling van maatregelen ter waarborging van de sociale samenhang en integratie, met inbegrip van stedenbouwkundige maatregelen. Dit neemt echter niet weg dat zij gehouden blijven het in artikel 21 van het Handvest neergelegde en in richtlijn 2000/43 geconcretiseerde verbod op discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in acht te nemen.

Wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, moet in de eerste plaats worden onderzocht of de maatregelen waarin de betrokken regeling voorziet, geschikt zijn om de doelstelling van bevordering van de sociale samenhang en de integratie te verwezenlijken.

In dit verband zal de verwijzende rechter moeten beoordelen of deze doelstelling op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd door de vaststelling van ontwikkelingsplannen die erop gericht zijn sociale en economische problemen op te lossen die met name bepaalde woongebieden treffen, ook al is deze maatregel enkel van toepassing op de transformatiegebieden, met uitsluiting van kwetsbare gebieden, waarin soortgelijke socio-economische problemen worden aangepakt met andere middelen die de sociale samenhang moeten waarborgen.

Ten tweede moet de verwijzende rechter, om te bepalen of een dergelijke maatregel noodzakelijk is, nagaan of het nagestreefde doel even doeltreffend kan worden bereikt met andere middelen die de aan de betrokkenen gewaarborgde rechten en vrijheden minder aantasten. Indien dit niet het geval is, zal deze rechter nog moeten onderzoeken of de door deze maatregel veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn en of deze maatregel niet buitensporig afbreuk doet aan de legitieme belangen van de inwoners van de transformatiegebieden, met name wat hun grondrecht op eerbiediging van de woning betreft.