

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer),

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 ”

In zaak C-417/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) bij beslissing van 30 juni 2023, ingekomen bij het Hof op 6 juli 2023, in de procedure

**Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge,**

tegen

**MV,**

**EH,**

**LI,**

**AQ,**

**LO,**

in tegenwoordigheid van:

**BL – Danmarks Almene Boliger,**

**Institut for Menneskerettigheder,**

en

**XM,**

**ZQ,**

**FZ,**

**DL,**

**WS,**

**JI,**

**PB,**

**VT,**

**YB,**

**TJ,**

**RK**

tegen

**Social-, Bolig- og Ældreministeriet,**

in tegenwoordigheid van:

**Institut for Menneskerettigheder,**

**FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume,**

**FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, T. von Danwitz, vicepresident, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, M. L. Arastey Sahún (rapporteur), I. Ziemele, J. Passer en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, S. Rodin, E. Regan, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias en Z. Csehi, rechters,

advocaat-generaal: T. Čapeta,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 september 2024,

gelet op de opmerkingen van:

- Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, vertegenwoordigd door H. Qwist, advocat,
- XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ en RK, vertegenwoordigd door P. A. Fokdal en E. O. R. Rosenberg Khawaja, advokater,
- MV, EH, LI, AQ en LO, vertegenwoordigd door N.-E. Hansen en M. Tarp, advokater,
- BL – Danmarks Almene Boliger, vertegenwoordigd door K. Paludan en L. V. Thomsen, advokater,

- Institut for Menneskerettigheder, vertegenwoordigd door M. Akhtar, P. Hjaltason, L. Teilgård, T. B. Thomsen en M. Ventegodt als gemachtigden,
- FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume en FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal, vertegenwoordigd door P. A. Fokdal en E. O. R. Rosenberg Khawaja, advokater,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. A.-S. Maertens als gemachtigde, bijgestaan door R. Holdgaard en J. Pinborg, advokater,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Pérez-Zurita Gutiérrez als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Carlin, F. Clotuche-Duvieusart en C. Vang als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 februari 2025, het navolgende

### **Arrest**

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, onder a) en b), van 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 Dit verzoek is ingediend in het kader van vijf gedingen tussen, wat de eerste vier betreft, de maatschappelijke verhuurder Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (hierna: „SAB”) en vijf huurders van sociale gezinswoningen, en, wat het vijfde geding betreft, elf huurders van sociale gezinswoningen en de Social-, Bolig- og Ældreministerie (ministerie van Sociale Zaken, Huisvesting en Ouderenzorg, Denemarken) over 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 „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de afgelopen vijf jaar tot boven de 50 % is gestegen.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Unierecht***

##### *Richtlijn 2000/43*

3 De overwegingen 2 tot en met 4, 9, 12, 13, 15, 16 en 28 van richtlijn 2000/43 luiden als volgt:

„(2) Overeenkomstig artikel 6 [VEU] is de Europese Unie gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben, en eerbiedigt de Unie de grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het [op 4 november 1950 te Rome ondertekende] Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [(EVRM)] en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

(3) Gelijkheid voor de wet en bescherming tegen discriminatie is een universeel recht dat wordt erkend door de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en de internationale verdragen van de Verenigde Naties inzake burgerrechten en politieke rechten, respectievelijk inzake economische, sociale en culturele rechten en door het [EVRM], die door alle lidstaten zijn ondertekend.

(4) Het is belangrijk deze fundamentele rechten en vrijheden te eerbiedigen, met inbegrip van het recht op vrijheid van vereniging. Het is ook belangrijk, in het kader van de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, de bescherming van privéleven, familie- en gezinsleven en de in dat kader verrichte transacties te eerbiedigen.

[...]

(9) Discriminatie op grond van ras of etnische afstamming kan de verwezenlijking van de doelstellingen van het [VWEU] ondermijnen, in het bijzonder de verwezenlijking van een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de verbetering van de levensstandaard en de kwaliteit van het bestaan, alsmede de vergroting van de economische en sociale cohesie en van de solidariteit. Discriminatie kan ook de doelstelling ondermijnen de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ontwikkelen.

[...]

(12) Om de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt, moet een specifiek optreden op het gebied van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming verder gaan dan de toegang tot werk in loondienst of als zelfstandige en betrekking hebben op gebieden zoals onderwijs, sociale bescherming met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg, sociale voordelen en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

(13) Daartoe dient in de gehele Gemeenschap elke directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op de door deze richtlijn bestreken gebieden verboden te zijn. Dit verbod op discriminatie geldt ook voor onderdanen van derde

landen, maar is niet van toepassing op verschillen in behandeling op grond van nationaliteit en laat de bepalingen inzake inreis en verblijf en toegang tot het arbeidsproces en tot een beroep van onderdanen van derde landen onverlet.

[...]

(15) Feiten op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat er sprake is van directe of indirecte discriminatie dienen beoordeeld te worden door nationale rechterlijke of andere bevoegde instanties overeenkomstig de regels van de nationale wetgeving en praktijk; deze regels kunnen met name inhouden dat indirecte discriminatie op enigerlei wijze, ook op basis van statistische gegevens, kan worden aangetoond.

(16) Het is belangrijk alle natuurlijke personen te beschermen tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming; [...].

[...]

(28) De doelstelling van deze richtlijn, namelijk in alle lidstaten een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen, kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt [...].”

4 Artikel 1 van die richtlijn, met als opschrift „Doel”, luidt:

„Deze richtlijn heeft tot doel een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden.”

5 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Het begrip discriminatie”, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) ‚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;

b) ‚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.

[...]”

6 Artikel 3 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Werkingsfeer”, bepaalt:

„1. Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, is deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot:

[...]

h) de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.”

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet geen afbreuk aan voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen tot c.q. op het grondgebied van de lidstaten, noch aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen.”

7 Artikel 8 van richtlijn 2000/43, met als opschrift „Bewijslast”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten nemen, overeenkomstig hun nationale rechtsstelsels, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat, wanneer personen die zich door niet-toepassing te hunnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld achten, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, de verweerder dient te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet werd geschonden.”

#### *Richtlijn 2006/123*

8 Overweging 27 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) luidt:

„Deze richtlijn dient niet van toepassing te zijn op sociale diensten op het gebied van huisvesting, kinderopvang en hulp aan gezinnen en personen in nood, die worden verleend door de staat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht of een mandaat hebben gekregen van de staat of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend, met het doel ondersteuning te geven aan personen met permanente of tijdelijke bijzondere behoeften wegens hun ontoereikende gezinsinkomen of met een volledig of gedeeltelijk gebrek aan onafhankelijkheid en die gevaar lopen te worden gemarginaliseerd. Deze diensten zijn van wezenlijk belang voor de waarborging van het grondrecht op menselijke waardigheid en integriteit en een uiting van de beginselen van sociale samenhang en solidariteit en dienen door deze richtlijn onverlet te worden gelaten.”

9 Artikel 2, leden 1 en 2, van deze richtlijn luiden als volgt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

[...]

j) sociale diensten betreffende sociale huisvesting, [...]

[...]”

10 Artikel 4, punt 1, van die richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚dienst’: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel [57 VWEU]”.

### ***Deens recht***

11 § 27, lid 4, van 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”) luidt als volgt:

„Voor woningen die zijn gelegen in een transformatiegebied in de zin van § 61 a, lid 4, keurt de minister de overdracht goed op voorwaarde dat de huurovereenkomsten [...] met huurders die niet voldoen aan de door de gemeenteraad krachtens § 27 c, lid 1, vastgestelde criteria worden opgezegd.”

12 § 27 c van die wet luidt als volgt:

„1. De gemeenteraad stelt criteria vast voor de verhuur van in een kwetsbaar woongebied in de zin van § 61 a, lid 1, gelegen vastgoed, dat aan particuliere kopers is overgedragen. De in de eerste zin bedoelde criteria worden uiterlijk bij de goedkeuring van de overdracht door de gemeenteraad vastgesteld en zijn tien jaar geldig vanaf de datum van overdracht van het betrokken vastgoed. De overeenkomstig de eerste zin vastgestelde criteria zijn ook van toepassing op nieuwe huurwoningen die op het perceel van dat vastgoed worden gebouwd.

[...]

3. Indien een huurwoning in strijd met deze criteria wordt verhuurd, legt de gemeenteraad de verhuurder de verplichting op om de huurovereenkomst op te zeggen.”

13 § 61 a van die wet luidt:

„1. Een kwetsbaar woongebied is een gebied dat aan ten minste twee van de volgende maatstaven voldoet:

- 1) het percentage bewoners tussen 18 en 64 jaar dat geen binding heeft met de arbeidsmarkt of het onderwijs bedraagt meer dan 40 %, berekend als gemiddelde over de afgelopen twee jaar;
- 2) het percentage bewoners dat is veroordeeld wegens overtreding van het wetboek van strafrecht, de wapenwet of de drugswet is ten minste driemaal hoger dan het landelijke gemiddelde, berekend als gemiddelde over de afgelopen twee jaar;
- 3) het percentage bewoners tussen 30 en 59 jaar dat uitsluitend lager onderwijs heeft genoten, bedraagt meer dan 60 %,
- 4) het gemiddelde bruto-inkomen van belastingplichtigen in een leeftijd tussen 15 en 64 jaar in het gebied, met uitzondering van degenen die een opleiding volgen, bedraagt minder dan 55 % van het gemiddelde bruto-inkomen van dezelfde groep van belastingplichtigen in de regio.

2. Een parallelle samenleving wordt gedefinieerd als een woongebied waar het aandeel immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen meer dan 50 % bedraagt en dat aan ten minste twee van de in lid 1 genoemde criteria voldoet.

[...]

4. Onder transformatiegebied wordt verstaan een woongebied dat gedurende de afgelopen vijf jaar aan de in lid 2 genoemde voorwaarden heeft voldaan.
5. De [Indenrigs- og boligminister (minister van Binnenlandse Zaken en Huisvesting, Denemarken)] publiceert op 1 december van elk jaar [de lijst van] gebieden die voldoen aan de voorwaarden van de leden 1, 2 en 4 en § 61 b.”

14 § 168 a van die wet bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De maatschappelijke verhuurder en de gemeenteraad stellen gezamenlijk een ontwikkelingsplan op voor een transformatiegebied in de zin van § 61 a, lid 4. Het gezamenlijke ontwikkelingsplan moet erop gericht zijn het aandeel sociale gezinswoningen uiterlijk op 1 januari 2030 te verminderen tot maximaal 40 % van alle woningen in het betrokken transformatiegebied, in de zin van § 61 a, lid 4. Woningen die zijn gesloopt na 2010 en niet door andere sociale gezinswoningen zijn vervangen, mogen worden opgenomen in de berekening van het totale aantal woningen in het betrokken woongebied. Winkelgebieden worden meegeteld bij de berekening van het aantal woningen, zodat elke oppervlakte van 75 vierkante meter winkelruimte als een woning wordt geteld.

2. De minister van Binnenlandse Zaken en Huisvesting keurt de in lid 1 bedoelde ontwikkelingsplannen goed.”

15 § 168 b, leden 1 en 2, van de wet volkshuisvesting luidt als volgt:

„1. Indien er geen overeenstemming bestaat over een gezamenlijk ontwikkelingsplan in de zin van § 168 a, lid 1, kan de gemeenteraad de minister van Binnenlandse Zaken en Huisvesting verzoeken een gemeentelijk ontwikkelingsplan goed te keuren. Dit plan moet erop gericht zijn het aandeel sociale gezinswoningen uiterlijk op 1 januari 2030 te verminderen tot maximaal 40 % van alle woningen in het betrokken transformatiegebied in de zin van § 61 a, lid 4. Woningen die zijn gesloopt na 2010 en niet door andere sociale gezinswoningen zijn vervangen, mogen worden opgenomen in de berekening van het totale aantal woningen in het betrokken woongebied. Winkelgebieden worden meegeteld bij de berekening van het aantal woningen, zodat elke oppervlakte van 75 vierkante meter winkelruimte als een woning wordt geteld. De minister legt het gemeentelijk ontwikkelingsplan ter raadpleging voor aan de maatschappelijke verhuurder alvorens een besluit te nemen overeenkomstig de eerste zin.

2. De gemeenteraad kan de maatschappelijke verhuurders gelasten binnen een door de gemeenteraad vastgestelde termijn uitvoering te geven aan een overeenkomstig lid 1 goedgekeurd gemeentelijk plan, met inbegrip van de uitvoering van maatregelen die van aanzienlijk belang zijn voor de verwezenlijking van het gemeentelijke ontwikkelingsplan en voor de bescherming van het algemeen openbaar belang.”

16 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat in de oorspronkelijke versie van § 61 a van de wet volkshuisvesting, die in deze wet is ingevoegd bij lov nr. 1610 om ændring af lov om almene boliger m.v. (wet nr. 1610 tot wijziging van met name de wet volkshuisvesting) van 22 december 2010, in lid 2 het begrip „getto” en in lid 4 het begrip „hard gettogebied” werd gebruikt in plaats van de thans gebruikte begrippen, te weten respectievelijk „parallele samenleving” en „transformatiegebied”.

17 In de voorbereidende werkzaamheden voor deze wet nr. 1610 van 22 december 2010, werd voor de definitie van het begrip „getto” of „gettogebied” „voorgesteld de nadruk te leggen op drie criteria [...]: het aandeel immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen, het aandeel personen dat geen band heeft met de arbeidsmarkt en het aandeel personen dat is veroordeeld wegens overtreding van het wetboek van strafrecht, de wapenwet of de wet inzake verdovende middelen, waarbij elk van deze factoren wijst op een sociaal en maatschappelijk probleem dat dermate afwijkt van de algemene situatie in Denemarken dat bijzondere inspanningen nodig zijn”.

18 De definitie van het begrip „gettogebied” is gewijzigd bij lov nr. 1609 om ændring af lov om almene boliger m.v. (wet nr. 1609 tot wijziging van met name de wet volkshuisvesting) van 26 december 2013, waarbij twee nieuwe criteria inzake onderwijs en inkomen zijn toegevoegd. In de voorbereidende werkzaamheden van wet nr. 1609 van 26 december 2013 staat onder meer het volgende te lezen:

„De integratie van immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen in achtergestelde wijken is een centraal punt. Het is belangrijk dat de bewoners van de woongebieden elkaar buiten hun etnische afstamming ontmoeten. Anders kan het

moelijker worden om elkaar cultureel en taalkundig te begrijpen, en kunnen gemakkelijker vooroordelen, een negatieve houding en een gevaarlijke verdeling tussen ,hen' en ,ons' ontstaan. Dit vormt een bedreiging voor de samenhang van de samenleving. Een sterke concentratie van burgers van een andere etnische afstamming is dus een aanwijzing dat aandacht moet worden besteed aan het betrokken gebied.”

19 De verplichting om ontwikkelingsplannen vast te stellen als die welke in het hoofdeding aan de orde zijn, is ingevoerd bij lov nr. 1322 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (wet nr. 1322 tot wijziging van met name de wet volkshuisvesting, de wet op de verhuur van volkshuisvesting en de wet op de verhuur) van 27 november 2018. Krachtens die wet is het criterium dat het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in het betrokken woongebied meer dan 50 % bedraagt, een noodzakelijke voorwaarde om een dergelijk gebied als „gettogebied” te kunnen kwalificeren. In de voorbereidende werkzaamheden van deze wet staat vermeld dat dit criterium „benadrukt dat de belangrijkste uitdaging in gettogebieden is gelegen in het gebrek aan integratie van immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen”.

20 Het wetsontwerp dat heeft geleid tot de vaststelling van de in het vorige punt bedoelde wet, was gebaseerd op een voorstel van de Deense regering in maart 2018, met de titel „Een Denemarken zonder parallelle samenleving – geen getto's in 2030”. In dit voorstel stond onder meer het volgende:

„De regering wenst een Denemarken waar sprake is van cohesie. [...]

In de afgelopen 40 jaar is de etnische samenstelling van Denemarken aanzienlijk veranderd. In 1980 telde Denemarken 5,1 miljoen inwoners, momenteel bijna 5,8 miljoen. De bevolkingsgroei komt van buiten, zowel door immigranten als door hun nakomelingen. De meeste nieuwe Denen zijn van niet-westelijke oorsprong.

[...]

Er zijn te veel immigranten die niet actief deelnemen aan [de Deense samenleving]. Onder mensen met een niet-westerse achtergrond is een parallelle samenleving ontstaan. Te veel immigranten en nakomelingen van immigranten zijn uiteindelijk losgeraakt van de omliggende samenleving. Zonder opleiding, zonder werk en zonder voldoende kennis van het Deens.

[...]

Al decennialang zijn te veel vluchtelingen en herenigde gezinsleden in Denemarken toegelaten zonder te zijn geïntegreerd in de Deense samenleving. Wij hebben toegelaten dat zij zich groepeerden in getto's zonder enig contact met de omliggende samenleving, zelfs na vele jaren in Denemarken, omdat wij niet duidelijk van hen hebben geëist dat zij deel uitmaken van de Deense samenleving.

[...]

Op Deens grondgebied zijn eilandjes ontstaan. Veel mensen leven in min of meer geïsoleerde enclaves. Veel te veel burgers aanvaarden hun verantwoordelijkheden onvoldoende. Zij nemen niet actief deel aan de Deense samenleving en de arbeidsmarkt. Wij hebben een groep burgers [verwelkomd] die de Deense normen en waarden niet onderschrijven. [Een groep] waar vrouwen worden gezien als de mindere van mannen, waar sociale controle en gebrek aan gelijkheid de vrijheid van meningsuiting van het individu sterk begrenzen.

[...]”

### **Hoofdingen en prejudiciële vragen**

21 Zoals in punt 2 van het onderhavige arrest is aangegeven, is het verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend in het kader van vijf gedingen, waarvan er vier betrekking hebben op Schackenborgvænge, een wooncomplex in de wijk Ringparken in Slagelse (Denemarken), en één op Mjølnerparken, een wooncomplex in Kopenhagen (Denemarken).

### ***Gedingen betreffende het wooncomplex Schackenborgvænge***

22 Het woongebied Ringparken bestaat uit vijf wooncomplexen, waarvan er vier worden beheerd door de woningbouwvereniging Fællesorganisationens Boligforening, en het vijfde, Schackenborgvænge, wordt beheerd door SAB.

23 Dit gebied is vanaf 1 december 2018 aangewezen als een „hard gettogebied” in de zin van de oorspronkelijke versie van § 61 a, lid 4, van de wet volkshuisvesting, en wordt thans aangemerkt als „transformatiegebied” in de zin van de op de hoofdingen toepasselijke versie van deze bepaling. Dit gebied is aangewezen omdat het, ten eerste, voldeed aan de vier criteria van § 61 a, lid 1, namelijk de band van de ingezetenen met de arbeidsmarkt of het onderwijs, het criminaliteitsniveau, het niveau van basisonderwijs en het gemiddelde inkomen (hierna: „sociaal-economische criteria”), en ten tweede, 55,6 % van de inwoners van dit gebied behoorden tot de categorie „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de zin van § 61 a, lid 2.

24 Fællesorganisationens Boligforening, SAB en Slagelse Kommune (gemeente Slagelse, Denemarken) hebben een ontwikkelingsplan voor het woongebied Ringparken opgesteld, dat op 27 mei 2019 door de gemeenteraad is goedgekeurd, teneinde het aandeel sociale gezinswoningen overeenkomstig § 168 a, lid 1, van de wet volkshuisvesting te verminderen tot 40 % van alle woningen in dat gebied.

25 In juni 2019 heeft SAB besloten 136 in Schackenborgvænge gelegen sociale gezinswoningen aan een particuliere koper over te dragen. Aangezien deze overdracht niet in het vorige punt bedoelde ontwikkelingsplan was voorzien, is dit plan op

26 augustus 2019 bijgewerkt en goedgekeurd door de gemeente Slagelse (hierna: „ontwikkelingsplan voor Ringparken”).

26 Op 26 augustus en 17 september 2019 heeft de gemeente Slagelse overeenkomstig § 27 c van de wet volkshuisvesting ook de criteria goedgekeurd om aan particuliere kopers overgedragen woningen in kwetsbare woongebieden op het grondgebied van de gemeente te gaan verhuren. Deze criteria bepalen onder welke voorwaarden huurders van woningen in Schackenborgvænge na een dergelijke overdracht in hun woning mogen blijven, namelijk dat zij over een bepaald inkomen beschikken en dat noch deze huurders, noch hun partners in de laatste zes maanden een strafbaar feit hebben gepleegd.

27 Op 14 januari 2020 zijn het ontwikkelingsplan voor Ringparken en de overdracht van het wooncomplex Schackenborgvænge goedgekeurd door Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen (dienst vervoer, bouw en huisvesting, Denemarken).

28 Op 17 februari 2020 heeft SAB 17 huurovereenkomsten in Schackenborgvænge opgezegd. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de opzegging van deze huurovereenkomsten was gebaseerd op de in punt 26 van het onderhavige arrest genoemde criteria.

29 Nadat vijf van de betrokken huurders (hierna: „vijf huurders van Schackenborgvænge”) bezwaar hadden gemaakt tegen de opzegging van hun huurovereenkomst, heeft SAB op 7 mei 2020 tegen elk van hen beroep ingesteld teneinde te doen vaststellen dat die huurovereenkomsten rechtmatig waren opgezegd en dat daarbij was voldaan aan de voorwaarden van met name § 61 a, lid 1, van de wet volkshuisvesting. Deze vijf huurders hebben geconcludeerd tot verwerping van deze beroepen en bovendien gevorderd dat SAB zou erkennen dat § 61 a van deze wet nietig is.

30 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat drie van de vijf huurders van Schackenborgvænge Deens zijn, maar geboren zijn in „niet-westerse landen” in de zin van § 61 a, lid 2, van die wet, dat een van de twee overige huurders onderdaan is van een dergelijk land, waar hij is geboren, en dat er voor de laatste huurder geen informatie beschikbaar is over zijn geboorteplaats of nationaliteit. Een van hen woont in Schackenborgvænge sinds 2012, een ander sinds 2013 en de overige drie sinds 2017.

31 BL – Danmarks Almene Boliger (Deense vereniging voor volkshuisvesting) heeft geïntervenieerd aan de zijde van SAB, terwijl het Institut for Menneskerettigheder (college voor de mensenrechten, Denemarken) heeft geïntervenieerd aan de zijde van de vijf huurders van Schackenborgvænge.

32 Sinds 1 december 2021 is het woongebied Ringparken niet langer een transformatiegebied, aangezien het niet langer voldoet aan drie van de sociaal-

economische criteria. SAB moet het ontwikkelingsplan voor Ringparken echter nog wel uitvoeren.

### ***Geding betreffende het wooncomplex Mjølnerparken***

33 Het vijfde hoofding betref het door de maatschappelijke verhuurder Bo-Vita beheerde wooncomplex Mjølnerparken, dat bestaat uit 528 gezinswoningen en 32 woningen voor jongeren, verdeeld over vier woonblokken.

34 Het wooncomplex Mjølnerparken is sinds 1 december 2018 aangewezen als een „hard gettogebied” in de zin van de oorspronkelijke versie van § 61 a, lid 4, van de wet volkshuisvesting. Het wordt thans aangemerkt als „transformatiegebied” in de zin van de op de hoofdingen toepasselijke versie van deze bepaling. Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden op grond dat, ten eerste, dit woongebied voldeed aan drie van de sociaal-economische criteria en, ten tweede, ongeveer 80 % van de inwoners van datzelfde wooncomplex behoorden tot de categorie „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de zin van § 61 a, lid 2. Toen de onderhavige prejudiciële verwijzing werd ingediend, was Mjølnerparken nog steeds een transformatiegebied.

35 Overeenkomstig § 168 a, lid 1, van de wet volkshuisvesting heeft Bo-Vita een ontwikkelingsplan voor Mjølnerparken opgesteld, dat op 20 juni 2019 is goedgekeurd door Københavns Kommune (gemeente Kopenhagen, Denemarken), en op 10 september 2019 door het Transport- og Boligministerie (ministerie van Vervoer en Huisvesting, Denemarken), thans het Indenrigs- og Boligministerie (ministerie van Binnenlandse Zaken en Huisvesting, Denemarken), en vervolgens door het ministerie van Sociale Zaken, Huisvesting en Ouderenzorg. Dit ontwikkelingsplan bepaalt onder meer dat de vermindering van het aandeel sociale gezinswoningen tot 40 % overeenkomstig § 168 a, lid 1, moet worden verwezenlijkt door de verkoop van de woonblokken 2 en 3.

36 Bo-Vita heeft over de verkoop van deze woonblokken een akkoord gesloten, dat op 2 juni 2022 is goedgekeurd door de gemeente Kopenhagen en vervolgens op 4 januari 2023 door de Social- og Boligstyrelse (dienst sociale zaken en huisvesting, Denemarken).

37 De verwijzende rechter verduidelijkt dat het krachtens de wet aan Bo-Vita is om de huurovereenkomsten van de huurders van die woonblokken op te zeggen.

38 Op 27 mei 2020 hebben elf huurders die bewoners zijn of waren van de woonblokken 2 en 3 van Mjølnerparken (hierna: „elf huurders van Mjølnerparken”) beroep ingesteld tegen het ministerie van Sociale Zaken, Huisvesting en Ouderenzorg, tot vaststelling dat de goedkeuring door dit ministerie van het in punt 35 van het onderhavige arrest bedoelde ontwikkelingsplan ongeldig was, met name voor zover dit was gebaseerd op § 61 a, lid 4, van de wet volkshuisvesting. Dit ministerie heeft geconcludeerd tot verwerping van dit beroep.

39 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat al deze elf huurders Deens zijn, maar dat acht van hen zijn geboren in „niet-westerse landen” in de zin van § 61 a, lid 2, van deze wet, en dat de ouders van een andere huurder in Libanon zijn geboren. Negen van deze huurders wonen al meer dan twintig jaar in Mjølnerparken; de twee anderen wonen daar sinds respectievelijk 2012 en 2014.

40 Het college voor de mensenrechten heeft geïntervenieerd aan de zijde van de elf huurders van Mjølnerparken, net als de speciale VN-rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, raciale discriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid, en de speciale VN-rapporteur voor adequate huisvesting als onderdeel van het recht op een toereikende levensstandaard en het recht op non-discriminatie in dit verband.

### ***Overwegingen van de verwijzende rechter over de hoofdedingen***

41 De Østre Landsret, de verwijzende rechter, stelt dat de centrale vraag in de vijf hoofdedingen is of de in § 168 a, lid 1, van de wet volkshuisvesting neergelegde nationale bepalingen inzake de ontwikkelingsplannen om het aandeel sociale gezinswoningen in de transformatiegebieden te verminderen, discriminatie op grond van etnische afstamming meebrengen die in strijd is met lov nr. 374 om etnisk ligebehandling (wet inzake gelijke behandeling op grond van etnische afstamming) van 28 mei 2003, in de op het hoofdeding toepasselijke versie, en met richtlijn 2000/43, die bij die wet is omgezet in Deens recht.

42 De verwijzende rechter wijst erop dat de vijf huurders van Schackenborgvænge en de elf huurders van Mjølnerparken met name hebben aangevoerd dat de opzegging van hun huurovereenkomsten of de vaststelling van hun ontwikkelingsplan discriminatie op grond van etnische afstamming vormde die door richtlijn 2000/43 is verboden, aangezien het in § 61 a, lid 2, van de wet volkshuisvesting neergelegde criterium van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” onder het begrip „etnische afstamming” in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van deze richtlijn valt.

43 Subsidiair stellen deze huurders dat de door hen betwiste opzeggingen van huurovereenkomsten indirecte discriminatie opleveren, aangezien de praktijk om dergelijke huurovereenkomsten op te zeggen in het bijzonder personen raakt „van een bepaalde etnische afstamming” in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn.

44 Volgens de verwijzende rechter hebben SAB en het ministerie van Sociale Zaken, Huisvesting en Ouderenzorg met name betoogd dat het in § 61 a, lid 2, van de wet volkshuisvesting bedoelde criterium van „immigranten of hun nakomelingen uit niet-westerse landen” niet valt onder het begrip „etnische afstamming” of het begrip „bepaalde etnische afstamming” in artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43.

45 Deze rechter wijst erop dat het door Statistics Denmark (Deens bureau voor de statistiek) ontwikkelde begrip „niet-westerse landen” alle andere landen omvat 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.

46 Dit bureau definieert 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 bureau omschrijft een „nakomeling” als een persoon 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.

47 Volgens de verwijzende rechter kan noch uit de bewoordingen van artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43, noch uit de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480; hierna: „arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria”); 6 april 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278), en 10 juni 2021, Land Oberösterreich (Woonkostentoeslag) (C-94/20, EU:C:2021:477), worden afgeleid of het begrip „etnische afstamming” een groep personen omvat die worden omschreven als „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” en zo ja, of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling directe of indirecte discriminatie in de zin van die bepaling inhoudt.

48 In die omstandigheden heeft de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de respectieve termen ‚etnische afstamming’ en ‚bepaalde etnische afstamming’ in artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 aldus worden uitgelegd dat die termen in omstandigheden zoals in casu – waarin op grond van de Deense [wet volkshuisvesting] het aandeel sociale gezinswoningen in zogenoemde ‚transformatiegebieden’ moet worden teruggebracht, en waarin als voorwaarde voor aanmerking als transformatiegebied geldt dat meer dan 50 % van de bewoners in een bepaald woongebied ‚immigranten of hun nakomelingen uit niet-westerse landen’ zijn – zien op een groep personen die worden gedefinieerd als ‚immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen’?

2) Indien de eerste vraag geheel of gedeeltelijk bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 dan aldus worden uitgelegd dat de in deze zaak beschreven regeling directe of indirecte discriminatie vormt?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

49 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat 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 in die gebieden woonachtige „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de afgelopen vijf jaar tot boven de 50 % is gestegen, directe of indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming vormt in de zin van die bepaling.

### ***Materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43***

50 Om te beginnen moet worden nagegaan of de hoofdgedingen, voor zover zij betrekking hebben op het Deense stelsel van sociale gezinswoningen, zoals geregeld door de wet volkshuisvesting, binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43 vallen.

51 In dat verband blijkt uit overweging 12 van deze richtlijn dat de Uniewetgever heeft overwogen dat een specifiek optreden op het gebied van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming met name betrekking moet hebben op gebieden als die welke zijn opgesomd in artikel 3, lid 1, van die richtlijn, teneinde de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen en zo de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk te maken (arresten van 12 mei 2011 Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 41, en 15 november 2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, punt 35).

52 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kan de werkingssfeer van richtlijn 2000/43, gelet op het doel ervan, de aard van de rechten die zij beoogt te beschermen en het feit dat deze richtlijn op de materiële gebieden waarop zij betrekking heeft, concreet uiting geeft 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, dan ook niet restrictief worden omschreven (arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punten 42 en 72, en arrest van 15 november 2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, punt 36).

53 In de tweede plaats bepaalt artikel 3, lid 1, onder h), van richtlijn 2000/43 dat deze richtlijn, binnen de grenzen van de aan de Unie verleende bevoegdheden, zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing is met betrekking tot de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die voor het publiek beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.

54 In dit verband bepaalt artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 dat die richtlijn van toepassing is op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd, waarbij het begrip „dienst” in artikel 4, punt 1, van deze richtlijn wordt gedefinieerd als „elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel [57 VWEU]”.

55 Krachtens artikel 57 VWEU worden als „diensten” in de zin van de Verdragen beschouwd de dienstverrichtingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, die met name diensten van commerciële aard omvatten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof bestaat het wezenlijke kenmerk van de vergoeding hierin dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt (arrest van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punten 151 en 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat het verhuren van een onroerend goed door een rechtspersoon onder het begrip „dienst” van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 valt (zie in die zin arrest van 22 september 2020, Cali Apartments, C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:743, punt 34).

57 Zoals de advocaat-generaal in de punten 41 en 42 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, blijkt in casu uit de toelichting die ter terechtzitting is verstrekt door de Deense vereniging voor volkshuisvesting alsook door de vijf huurders van Schackenborgvænge en de elf huurders van Mjølnerparken, dat het Deense stelsel van sociale gezinswoningen met name wordt gekenmerkt door het feit dat het wordt beheerd door maatschappelijke verhuurders, te weten organisaties zonder winstoogmerk. Iedereen die ten minste 15 jaar oud is kan zich, zonder inkomensvoorwaarde, inschrijven op een wachtlijst voor de toewijzing van deze woningen. Personen aan wie een sociale gezinswoning wordt toegekend, moeten een huurprijs betalen die onder de marktprijs ligt, aangezien deze huur uitsluitend dient ter dekking van de werkings- en onderhoudskosten van die woningen.

58 Gelet op deze aanwijzingen, die door de verwijzende rechter moeten worden nagegaan, moet worden vastgesteld dat de terbeschikkingstelling van woningen in ruil voor huur in het kader van een regeling als het Deense stelsel van sociale gezinswoningen moet worden beschouwd als een „dienst” in de zin van artikel 57 VWEU en, in het verlengde daarvan, in de zin van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123, aangezien het gaat om diensten die tegen vergoeding worden verricht.

59 In dit verband is het niet van belang dat de maatschappelijke verhuurders die dit stelsel beheren, organisaties zonder winstoogmerk zijn en dat de door de huurders betaalde huur onder de marktprijs ligt.

60 De doorslaggevende factor die een activiteit binnen de werkingssfeer van de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten doet vallen, is namelijk de economische aard ervan: de activiteit mag niet om niet worden verricht. Daarentegen is het in dit verband niet vereist dat de persoon die de activiteit verricht, winst nastreeft (arresten van 18 december 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punten 32 en 33, en 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punt 154).

61 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat diensten die tegen vergoeding worden verricht en die, zonder onder de uitoefening van bevoegdheden van het openbaar gezag te vallen, worden verzekerd in het openbaar belang en zonder winstoogmerk en die concurreren met diensten die worden aangeboden door marktdeelnemers die een winstoogmerk hebben, als economische activiteit kunnen worden aangemerkt (zie, naar analogie, arresten van 6 september 2011, Scattolon, C-108/10, EU:C:2011:542, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punten 45 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De omstandigheid dat dergelijke diensten minder concurrerend zijn dan vergelijkbare diensten die worden verleend door marktdeelnemers die een winstoogmerk hebben, is geen beletsel om de betrokken activiteiten als economische activiteiten te beschouwen (arresten van 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577, punt 21, en 11 november 2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, punt 39).

62 Bovendien staat het feit dat een dienst wordt verricht tegen een prijs die onder de normale marktprijs ligt als zodanig niet in de weg aan de kwalificatie van deze dienst als economische activiteit, aangezien een dergelijke omstandigheid op zich niet afdoet aan het bestaan van een rechtstreeks verband tussen die dienst en de economische tegenprestatie ervan (zie in die zin en naar analogie arrest van 15 april 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Aangezien uit het dossier waarover het Hof beschikt naar voren komt dat het Deense stelsel van sociale gezinswoningen diensten in de zin van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 omvat, moet derhalve worden vastgesteld dat het betrekking heeft op de toegang tot diensten en het verrichten van diensten op het gebied van huisvesting in de zin van artikel 3, lid 1, onder h), van richtlijn 2000/43.

64 Aan deze vaststelling lijkt niet te kunnen worden afgedaan door artikel 2, lid 2, onder j), van richtlijn 2006/123, dat bepaalt dat deze richtlijn niet van toepassing is op sociale diensten in verband met sociale huisvesting. Uitgelegd in het licht van overweging 27 van deze richtlijn, betekent deze bepaling namelijk dat deze richtlijn niet van toepassing is op activiteiten die essentieel zijn om het grondrecht op menselijke waardigheid te waarborgen en die erop gericht zijn te voorkomen dat de begunstigden ervan worden gemarginaliseerd en in die zin een uiting vormen van de beginselen van sociale samenhang en solidariteit (zie in die zin arrest van 11 juli 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punten 42 en 43), zodat dergelijke activiteiten in werkelijkheid niet als „economisch” kunnen worden aangemerkt.

65 Gelet op de in punt 57 van het onderhavige arrest uiteengezette kenmerken van het Deense stelsel van sociale gezinswoningen, heeft de terbeschikkingstelling van woningen tegen vergoeding in het kader van dit systeem de aard van een economische

activiteit en valt zij dus niet onder de „sociale diensten” met betrekking tot sociale huisvesting in de zin van artikel 2, lid 2, onder j), van richtlijn 2006/123.

66 Onder voorbehoud van de in punt 58 van het onderhavige arrest bedoelde verificaties, die door de verwijzende rechter moeten worden verricht, moet dus worden geoordeeld dat het Deense stelsel van sociale gezinswoningen een gebied betreft dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 valt, hetgeen volstaat om vast te stellen dat richtlijn 2000/43 in het kader van dat stelsel van toepassing is op grond van artikel 3, lid 1, ervan.

67 Hieruit volgt dat de hoofdgedingen binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/43 vallen.

***Bestaan van directe discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43***

68 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn definieert het beginsel van gelijke behandeling als de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.

69 Voor zover de verwijzende rechter met zijn vragen in essentie wenst te vernemen of een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die is gebaseerd op een criterium betreffende „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen”, directe of indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a) en b), van deze richtlijn vormt, moet allereerst worden onderzocht of het gebruik van dit criterium in § 61 a, lid 2, van de wet volkshuisvesting directe discriminatie in de zin van artikel 2 van die richtlijn kan vormen.

70 Artikel 2, lid 2, onder a), van deze richtlijn 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.

***Begrip „etnische afstamming” in de zin van richtlijn 2000/43***

71 Het begrip „etnische afstamming” wordt in richtlijn 2000/43 niet gedefinieerd.

72 Niettemin heeft het Hof reeds geoordeeld dat het begrip „etnische afstamming” in de zin van deze richtlijn, voortspuit uit de gedachte dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door met name een gemeenschappelijke nationaliteit, religie, taal, culturele en traditionele achtergrond, en gemeenschappelijke levensomstandigheden (arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 46, en 6 april 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, punt 17).

73 Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat, ten eerste, de lijst van criteria die in het vorige punt van het onderhavige arrest is opgesomd met de term „met name”, niet

uitputtend is en, ten tweede, etnische afstamming niet op basis van één enkel criterium kan worden vastgesteld, maar integendeel moet berusten op een reeks elementen, waarvan sommige objectief, en andere subjectief van aard zijn (zie in die zin arrest van 6 april 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, punten 18 en 19).

74 Hieruit volgt dat, bij gebreke van een definitie van het begrip „etnische afstamming” in richtlijn 2000/43, de contouren van dit begrip moeten worden afgebakend op basis van een combinatie van criteria als bedoeld in punt 72 van het onderhavige arrest.

75 Daartoe moet rekening worden gehouden met het door deze richtlijn nagestreefde doel en met de context van dat begrip.

76 Volgens vaste rechtspraak vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het beginsel van gelijke behandeling als algemene regel dat de termen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en reikwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met de context ervan en met de doelstelling van de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arresten van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punt 11, en 8 april 2025, Europees Openbaar Ministerie (Rechterlijke toetsing van procedurele handelingen), C-292/23, EU:C:2025:255, punt 51].

77 Wat in de eerste plaats het doel van richtlijn 2000/43 betreft, blijkt uit artikel 1 ervan dat deze tot doel heeft een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden. Bovendien heeft deze richtlijn, zoals in overweging 28 ervan staat te lezen, tot doel in alle lidstaten een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie op die gronden te garanderen.

78 Wat in de tweede plaats de context van het begrip „etnische afstamming” in de zin van richtlijn 2000/43 en met name artikel 2 ervan betreft, zij er ten eerste aan herinnerd dat deze richtlijn, zoals reeds is opgemerkt in punt 52 van het onderhavige arrest, op de materiële gebieden waarop zij betrekking heeft, concreet uiting geeft aan het in artikel 21 van het Handvest neergelegde beginsel van non-discriminatie op grond van ras en etnische afstamming. Volgens de toelichtingen bij het [Handvest] (PB 2007, C 303, blz. 17) is artikel 21, lid 1, ervan met name geïnspireerd op artikel 14 EVRM en, voor zover het daarmee samenvalt, is het overeenkomstig dit artikel van toepassing.

79 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot artikel 14 EVRM, waarin elke vorm van discriminatie op grond van met name ras verboden wordt, dat discriminatie op grond van etnische afstamming van een persoon een vorm van rassendiscriminatie is en dat die

discriminatie een bijzonder kwalijke vorm van discriminatie oplevert die, gelet op de gevaarlijkheid van de gevolgen ervan, bijzondere waakzaamheid en een krachtige reactie van de autoriteiten vereist. Zij moeten alle middelen aanwenden waarover zij beschikken om racisme te bestrijden en aldus de democratische opvatting van de samenleving te versterken (EHRM, 13 november 2007, D.H. e.a. tegen Tsjechië, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176, en EHRM, 20 februari 2024, Wa Baile tegen Zwitserland, CE:ECHR:2024:0220JUD004386818, § 90).

80 Ten tweede herinnert overweging 3 van richtlijn 2000/43 eraan dat het recht van eenieder op gelijkheid voor de wet en op bescherming tegen discriminatie een universeel recht is dat wordt erkend door verschillende internationale overeenkomsten, waaronder het op 21 december 1965 aangenomen Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, dat door alle lidstaten is ondertekend en waarmee dus naar behoren rekening moet worden gehouden. Volgens artikel 1 van dit verdrag wordt onder „rassendiscriminatie” verstaan elk vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, zodat discriminatie op grond van etnische afkomst van een persoon een vorm van rassendiscriminatie in de zin van dat verdrag vormt (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 73).

81 Ten derde heeft richtlijn 2000/43, zoals blijkt uit zowel overweging 13 als artikel 3, lid 2, ervan, geen betrekking op verschillen in behandeling op grond van nationaliteit, aangezien de nationaliteit van een persoon op zich niet het vermoeden kan wettigen dat hij tot een bepaalde etnische groep behoort.

82 Deze bepaling kan er echter niet aan in de weg staan dat de nationaliteit of criteria die ten grondslag liggen aan de toekenning ervan, naast andere factoren in aanmerking worden genomen bij de afbakening van de contouren van het begrip „etnische afstamming”. Uit de in punt 72 van het onderhavige arrest genoemde lijst van de criteria voor dit begrip komt immers naar voren dat de „gemeenschappelijke nationaliteit” een van de factoren is op grond waarvan, samen met andere factoren, kan worden geconcludeerd dat iemand tot een etnische groep behoort.

83 Evenzo kan het criterium van het geboorteland van een persoon een van de specifieke factoren zijn op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat iemand tot een bepaalde etnische groep behoort (zie in die zin arrest van 6 april 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, punt 18).

84 Het geboorteland van een persoon kan namelijk een band vormen met de nationaliteit, de godsdienstige overtuiging, de taal, de culturele en traditionele afkomst of de leefomgeving van die persoon en aldus een van de factoren vormen waarmee rekening kan worden gehouden om te bepalen of een persoon tot een etnische groep behoort, voor zover die factor onderdeel is van een reeks factoren die verband houden met het begrip „etnische afstamming”.

85 Het criterium van het geboorteland van een persoon kan daarentegen op zich niet het vermoeden rechtvaardigen dat die persoon tot een bepaalde etnische groep behoort. Er kan immers niet worden aangenomen dat er per soevereine staat maar één enkele etnische afstamming bestaat (arrest van 6 april 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, punt 21).

86 Weliswaar volstaat noch het criterium van de nationaliteit, noch dat van het geboorteland van een persoon op zich als grond voor een vermoeden dat die persoon tot een etnische groep behoort, maar zowel het ene als het andere criterium kan, in combinatie met andere factoren, in aanmerking worden genomen om te beoordelen of er sprake is van directe discriminatie op grond van „etnische afstamming” in de zin van richtlijn 2000/43.

*Begrip „directe discriminatie” in de zin van richtlijn 2000/43*

87 Zoals in punt 70 van het onderhavige arrest is benadrukt, moet een verschil in behandeling worden aangemerkt als „directe discriminatie” op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 wanneer iemand om redenen van etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. In casu moet dus eerst worden bepaald of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming invoert en zo ja, vervolgens of dit verschil in behandeling ertoe leidt dat bepaalde personen worden benadeeld ten opzichte van andere personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

88 Wat in de eerste plaats de voorwaarde betreft dat een verschil in behandeling is ingevoerd „om redenen van etnische afstamming”, moet worden opgemerkt dat uit de wet volkshuisvesting, en in het bijzonder uit § 168 a en § 168 b ervan, blijkt dat de verplichting om een ontwikkelingsplan vast te stellen om het aandeel sociale gezinswoningen te verminderen, van toepassing is op de „transformatiegebieden” in de zin van deze wet. Deze worden in § 61 a, lid 4, van de wet volkshuisvesting omschreven als woongebieden die gedurende de afgelopen vijf jaar hebben voldaan aan de voorwaarden van § 61 a, lid 2. Laatstgenoemde bepaling definieert „parallele samenlevingen” als woongebieden die, ten eerste, aan ten minste twee van de sociaal-economische criteria voldoen en, ten tweede, een aandeel van meer dan 50 % aan „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” hebben.

89 De wet volkshuisvesting voert aldus een verschil in behandeling in tussen deze woongebieden en die welke gedurende de afgelopen vijf jaar eveneens voldoen aan ten minste twee van die sociaal-economische criteria, maar waarin het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” niet meer dan 50 % bedraagt. Voor deze laatste gebieden, die „kwetsbaar woongebied” worden genoemd, legt deze wet namelijk geen verplichting op om een dergelijk ontwikkelingsplan vast te stellen en bijgevolg om het percentage sociale gezinswoningen te verminderen.

90 In casu lijken deze sociaal-economische criteria geen rechtstreeks verband te vertonen met de etnische afstamming van de inwoners van transformatiegebieden. De verwijzende rechter zal dus moeten vaststellen of op basis van een vijfde criterium, dat verband houdt met het aandeel van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen”, kan worden aangenomen dat de wet volkshuisvesting een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming invoert.

91 In dit verband moet worden benadrukt dat dit laatste criterium een doorslaggevende rol lijkt te spelen bij de aanwijzing van de transformatiegebieden. Zelfs wanneer in een bepaald woongebied alle sociaal-economische criteria gedurende een periode van vijf jaar zijn vervuld, hetgeen erop lijkt te duiden dat er sprake is van een problematische sociaal-economische situatie, verplicht de wet volkshuisvesting immers niet om een ontwikkelingsplan op te stellen indien het percentage „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in dat gebied niet meer dan 50 % bedraagt. Wanneer het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” daarentegen meer dan 50 % bedraagt, volstaat het dat twee van de vier sociaal-economische criteria zijn vervuld om het betrokken gebied als „transformatiegebied” aan te merken, zodat voor dit gebied de verplichting geldt om een ontwikkelingsplan vast te stellen.

92 Bijgevolg lijkt het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verschil in behandeling hoofdzakelijk te berusten op het criterium van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de zin van de wet volkshuisvesting.

93 Overeenkomstig hetgeen in punt 87 van het onderhavige arrest is uiteengezet, moet dus worden onderzocht of dit criterium van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” leidt tot een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43.

94 Aangezien dit criterium is vastgesteld in het Deense recht, dient de verwijzende rechter zich daarover uit te spreken.

95 Volgens vaste rechtspraak is het in een krachtens artikel 267 VWEU ingeleide procedure immers de taak van de rechterlijke instanties van de lidstaten en niet van het Hof om uitlegging te geven aan de nationale bepalingen, en is het niet aan het Hof om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale normen met de bepalingen van het Unierecht. Het Hof is bevoegd om de nationale rechter alle gegevens over de uitlegging van het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen te beoordelen of dergelijke nationale bepalingen verenigbaar zijn met het Unierecht (arresten van 17 december 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, EU:C:1981:312, punt 9; 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punt 19, en 30 november 2023, Ministero dell’Istruzione en INPS, C-270/22, EU:C:2023:933, punt 43).

96 In dit verband blijkt om te beginnen uit de verwijzingsbeslissing dat het begrip „immigrant” in de zin van de wet volkshuisvesting betrekking heeft op een persoon die in het buitenland is geboren en van wie de ouders geen Deens staatsburger zijn en evenmin in Denemarken zijn geboren.

97 Vervolgens omvat het begrip „nakomelingen” volgens de verwijzingsbeslissing een persoon 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.

98 Ten slotte omvat het begrip „westerse landen” 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. Alle andere dan de hierboven genoemde landen worden derhalve als „niet-westerse landen” beschouwd.

99 Zoals in de punten 81 en 85 van het onderhavige arrest is benadrukt, volstaan de criteria die verband houden met het geboorteland van de betrokken persoon, net als het geboorteland en de nationaliteit van zijn ouders, op zich beschouwd niet om vast te stellen dat hij tot een etnische groep behoort. Elk van deze criteria kan derhalve in dit opzicht als neutraal worden beschouwd.

100 Zoals de Deense regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft erkend, berust het algemene criterium van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” echter niet enkel op het criterium van het geboorteland van een bepaalde persoon en zijn ouders, noch enkel op het criterium van de nationaliteit van deze ouders, maar op een complexe combinatie van deze criteria. Ten eerste wordt immers rekening gehouden met het geboorteland van de betrokken persoon, net als met het geboorteland en de nationaliteit van zijn ouders. Ten tweede moet worden bepaald of het land of de landen waar al deze personen zijn geboren en/of waarvan zij de nationaliteit bezitten, als „niet-westerse landen” worden beschouwd.

101 In de eerste plaats moet hier nog aan worden toegevoegd dat het enkele feit dat een algemeen criterium als dat van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” kan worden geacht betrekking te hebben op meerdere etnische afstammelingen, als zodanig niet volstaat om uit te sluiten dat een dergelijk algemeen criterium op de etnische afstamming van de betrokken personen berust.

102 Het zou namelijk in strijd zijn met de nuttige werking van richtlijn 2000/43 indien de in artikel 1 ervan neergelegde doelstelling van bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming niet van toepassing zou zijn wanneer meerdere etnische groepen op dezelfde wijze worden gediscrimineerd.

103 In dit verband heeft het Hof in punt 28 van het arrest van 10 juli 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397), dat betrekking had op een zaak waarin de directeur van een onderneming publiekelijk had verklaard dat deze onderneming weigerde „allochtonen” in dienst te nemen – een antoniem van de term „autochtonen” en in wezen gelijkwaardig aan „buitenlanders” of „immigranten” – geoordeeld dat het feit dat een werkgever publiekelijk verklaarde dat hij geen werknemers van een bepaalde etnische afstamming of van een bepaald ras zou aanwerven, directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van die richtlijn vormde. Het Hof heeft dus niet uitgesloten dat een ruim begrip als het begrip „allochtonen”, dat in wezen betrekking heeft op alle vreemdelingen, betrekking kan hebben op ras of etnische afstamming in de zin van deze richtlijn.

104 In die omstandigheden kan de draagwijdte van richtlijn 2000/43 niet worden beperkt tot de bestrijding van discriminatie jegens één enkele etnische groep.

105 In de tweede plaats kan de context waarin een algemeen criterium als dat van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” is vastgesteld, zoals is verduidelijkt door de voorbereidende werkzaamheden van de wettelijke regeling waarvan dat criterium deel uitmaakt, ook relevante elementen bevatten om te bepalen of deze wettelijke regeling een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming inhoudt. In casu kunnen voorbereidende werkzaamheden zoals die welke in de verwijzingsbeslissing zijn vermeld en in de punten 18 en 20 van het onderhavige arrest zijn weergegeven, in dit verband dus relevant zijn.

106 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat het voor directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 voldoende is dat een met de etnische afstamming verband houdende overweging doorslaggevend is geweest voor de beslissing om een verschil in behandeling in te voeren (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 76).

107 In de derde plaats 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 grond van etnische afstamming (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 75).

108 In de vierde plaats en ten slotte lijkt het gebruik van het begrip „niet-westerse landen” er, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, niet aan in de weg te staan dat het algemene criterium van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” kan zijn gericht op personen die zelf en/of wier ouders in een „westelijk land” zijn geboren, of op personen die zelf en/of wier ouders de nationaliteit van een dergelijk „westelijk land” hebben.

109 Een dergelijke omstandigheid kan echter op zich niet volstaan om uit te sluiten dat de in punt 100 van het onderhavige arrest genoemde complexe combinatie van criteria kan leiden tot een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming.

110 Zoals in punt 87 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet de verwijzende rechter, indien hij na alle door hem te verrichten verificaties tot de conclusie komt dat het algemene criterium van „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de zin van de wet volkshuisvesting een verschil in behandeling op grond van etnische afstamming oplevert, in tweede instantie nagaan of deze wet tot gevolg heeft dat bepaalde personen ongunstiger worden behandeld dan andere personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

111 Artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 stelt immers, naast de voorwaarde dat een verschil in behandeling is ingevoerd „op grond van etnische afstamming”, twee andere voorwaarden, die respectievelijk betrekking hebben op het bestaan van een „ongunstiger behandeling” en de „vergelijkbaarheid” van de onderzochte situaties.

112 Er zij aan herinnerd dat het vereiste van vergelijkbaarheid van situaties om vast te stellen of er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, moet worden beoordeeld in het licht van alle kenmerken van de situaties (arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

113 In het onderhavige geval lijken huurders van sociale gezinswoningen die in transformatiegebieden wonen zich wat betreft hun huurovereenkomst in een situatie te bevinden die vergelijkbaar is met die van huurders met een soortgelijke huurovereenkomst in kwetsbare woongebieden die de afgelopen vijf jaar aan ten minste twee van de sociaal-economische criteria hebben voldaan, maar waarin het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” niet meer dan 50 % bedraagt.

114 Wat het bestaan van een „ongunstiger behandeling” betreft, zal de verwijzende rechter de gevolgen moeten onderzoeken die voor alle inwoners van een woongebied voortvloeien uit de aanwijzing van dit gebied als „transformatiegebied”.

115 In dit verband zij eraan herinnerd dat de §§ 168 a en 168 b van de wet volkshuisvesting de verplichting opleggen om een ontwikkelingsplan vast te stellen dat erop gericht moet zijn het aandeel sociale gezinswoningen uiterlijk op 1 januari 2030 te verminderen tot maximaal 40 % van alle woningen in het betrokken transformatiegebied.

116 Door in een dergelijke verplichting te voorzien, lijkt deze wet tot gevolg te hebben dat alle inwoners van de transformatiegebieden een verhoogd risico lopen dat hun huurovereenkomst voortijdig wordt opgezegd en zij bijgevolg hun woning verliezen.

117 Er blijkt immers dat, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, de wet volkshuisvesting zelf bepaalt dat de voortijdige opzegging van

huurovereenkomsten een van de gevolgen is die kunnen voortvloeien uit de goedkeuring van een ontwikkelingsplan voor een transformatiegebied.

118 Zo blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat wanneer de uitvoering van een dergelijk plan plaatsvindt door de overdracht van woningen aan een particuliere koper, § 27, lid 4, van deze wet bepaalt dat de goedkeuring van een dergelijke overdracht door de bevoegde minister is onderworpen aan de voorwaarde dat de huurovereenkomsten van de huurders die niet voldoen aan de criteria die de gemeenteraad overeenkomstig § 27 c, lid 1, van die wet moet goedkeuren, worden opgezegd.

119 Evenzo bepaalt § 27 c, lid 3, van deze wet dat indien vastgoed in strijd met deze criteria wordt verhuurd, de gemeenteraad de verhuurder verplicht de huurovereenkomst op te zeggen.

120 In die omstandigheden lijken de bewoners van de transformatiegebieden een groter risico te lopen dat hun huurovereenkomsten voortijdig worden opgezegd, terwijl de bewoners van kwetsbare woongebieden, die worden gekenmerkt door een problematische sociaal-economische situatie die op zijn minst vergelijkbaar is met die in de transformatiegebieden, niet aan een dergelijk risico zijn blootgesteld.

121 Benadrukt moet worden dat het recht op eerbiediging van de woning een grondrecht is 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 en dat bijgevolg overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte moet hebben als laatstgenoemde rechten (zie in die zin arrest van 4 oktober 2024, Mirin, C-4/23, EU:C:2024:845, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

122 In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat het verlies van een woning een van de ernstigste schendingen van het recht op eerbiediging van de woning vormt. Een dergelijk verlies plaatst de betrokkene en zijn gezin immers in een bijzonder kwetsbare situatie (zie in die zin EHRM, 13 mei 2008, McCann tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2008:0513JUD001900904, § 50, en 10 september 2014, Kušionová, C-34/13, EU:C:2014:2189, punten 63 en 64).

123 Hieruit volgt dat het in punt 120 van het onderhavige arrest genoemde verhoogde risico een „ongunstiger behandeling” in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 kan vormen.

124 Verder dient te worden verduidelijkt dat het voor de beoordeling of er sprake is van een dergelijke ongunstiger behandeling van weinig belang is of het criterium van de „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” een van de criteria is aan de hand waarvan wordt bepaald welke individuele huurovereenkomsten moeten worden opgezegd. Die omstandigheid kan immers niet afdoen aan het bestaan van een verhoogd risico van voortijdige opzegging van deze huurovereenkomsten.

125 Bovendien is het in dit verband evenmin van belang of de huurders wier huurovereenkomsten zijn opgezegd al dan niet „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” zijn. Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat het beginsel van gelijke behandeling dat richtlijn 2000/43 beoogt ten uitvoer te leggen niet op een bepaalde categorie personen van toepassing is, maar uit hoofde van een van de in artikel 1 van die richtlijn genoemde gronden, zodat dit beginsel eveneens ten goede moet komen van personen die weliswaar zelf niet behoren tot het betrokken ras of de betrokken etnische groep, maar desondanks op een van die gronden ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld worden (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

126 Ten slotte zou de verwijzende rechter bij de beoordeling of er al dan niet sprake is van een „ongunstiger behandeling” in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43, die voortvloeit uit de kwalificatie van een woongebied als „transformatiegebied”, ook kunnen onderzoeken of – zoals is betoogd door sommige van de partijen en belanghebbenden die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend – de benaming „transformatiegebied”, die voor de inwoners van dergelijke gebieden leidt tot een verhoogd risico dat hun huurovereenkomst voortijdig wordt opgezegd en die in de plaats is gekomen van „hard gettogebied”, op nationaal niveau beledigend en stigmatiserend is (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 87).

127 In dat kader zou deze rechter ook kunnen beoordelen of bepaalde beweringen in de verschillende voorbereidende werkzaamheden die in de verwijzingsbeslissing zijn vermeld en in de punten 17 tot en met 20 van het onderhavige arrest zijn aangehaald, kunnen suggereren dat de betrokken nationale regeling berust op stereotypen of vooroordelen met betrekking tot „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen”, of zelfs, zoals de advocaat-generaal in punt 152 van haar conclusie in wezen heeft verklaard, bijdraagt tot de bestending van dergelijke stereotypen en vooroordelen.

128 Voorts moet worden opgemerkt dat indien de verwijzende rechter tot de slotsom komt dat er een vermoeden van directe discriminatie op grond van etnische afstamming bestaat, de daadwerkelijke toepassing van het beginsel van gelijke behandeling vereist dat de bewijslast dan in het bijzonder rust op het ministerie van Sociale Zaken, Huisvesting en Ouderenzorg, dat overeenkomstig de regel van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/43 moet aantonen dat dit beginsel niet is geschonden en dat de vaststelling van de wet volkshuisvesting, voor zover hierin de transformatiegebieden zijn gedefinieerd en is voorzien in de verplichting om voor die gebieden ontwikkelingsplannen vast te stellen, geenszins is gebaseerd op de etnische afstamming van de meerderheid van de inwoners van die gebieden, maar uitsluitend op objectieve factoren die niets vandoen hebben met discriminatie op grond van etnische afstamming (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

129 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat 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 in die gebieden woonachtige „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” in de afgelopen vijf jaar tot boven de 50 % is gestegen, directe discriminatie in de zin van deze bepaling vormt voor zover blijkt dat de vaststelling van deze nationale regeling is gebaseerd op de etnische afstamming van de meerderheid van de bewoners van deze gebieden en deze nationale regeling tot gevolg heeft dat alle bewoners van deze gebieden ongunstiger worden behandeld dan de bewoners van vergelijkbare woongebieden, maar waarvan het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” niet meer dan 50 % bedraagt.

***Bestaan van indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43***

130 Indien de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geen directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43 oplevert, zal hij nog moeten onderzoeken of deze regeling indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), kan opleveren.

131 Ingevolge dit 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”.

132 Wat in de eerste plaats het bestaan van een „ogenschijnlijk neutrale” bepaling, maatstaf of handelwijze betreft, heeft het Hof geoordeeld dat deze voorwaarde impliceert dat de betrokken bepaling, maatstaf of handelwijze schijnbaar op neutrale wijze moet zijn geformuleerd of worden toegepast, dat wil zeggen rekening houdend met factoren die verschillen van het beschermde kenmerk en daarmee niet kunnen worden gelijkgesteld (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punten 93 en 109).

133 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat wanneer blijkt dat een maatregel die een verschil in behandeling met zich brengt dat tot een ongunstiger behandeling leidt, is ingesteld om redenen die verband houden met ras of etnische afstamming, deze maatregel moet worden aangemerkt als directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/43. Daarentegen vereist indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming niet dat een soortgelijke motivering aan de betreffende maatregel ten grondslag wordt gelegd. Een maatregel kan namelijk al onder artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn vallen wanneer hij weliswaar neutrale criteria hanteert die niet op het beschermde kenmerk zijn gebaseerd, maar tot gevolg kan hebben dat

personen met dat kenmerk bijzonder benadeeld worden (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punten 95 en 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

134 Wat in de derde plaats de voorwaarde van artikel 2, lid 2, onder b), betreft dat de betrokken maatregel personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming „bijzonder benadeelt” in vergelijking met andere personen, heeft het Hof geoordeeld dat deze voorwaarde aldus moet worden opgevat dat het in het bijzonder personen van een bepaalde etnische afstamming zijn die door de betrokken bepaling, maatstaf of handelwijze worden benadeeld (arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 100, en arrest van 15 november 2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, punt 47).

135 Niettemin moet de betrokken bepaling, maatstaf of handelwijze niet noodzakelijkerwijs tot gevolg hebben dat slechts één bepaalde etnische afstamming wordt benadeeld.

136 Zoals het college voor de mensenrechten en de Europese Commissie in hun schriftelijke opmerkingen hebben opgemerkt, bevatten meerdere taalversies van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 namelijk een term die overeenkomt met de Deense term *bestemt* („bepaald” of „vastgesteld”), terwijl andere taalversies van deze bepaling een dergelijke term niet bevatten, maar slechts verwijzen naar een „etnische afstamming” of een „eticiteit”, zonder nadere verduidelijking.

137 Een uitlegging van die bepaling volgens welke slechts sprake kan zijn van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze leidt tot een bijzondere benadeling van één enkele etnische groep, met uitsluiting van bepalingen, criteria of praktijken die nadelen meebrengen voor meerdere etnische groepen, vindt dus geen steun in verschillende taalversies van die bepaling.

138 Volgens vaste rechtspraak kan, in deze context, de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of daartoe voorrang hebben boven de andere taalversies. De noodzaak van een eenvormige toepassing en dientengevolge eenvormige uitlegging van een handeling van de Unie sluit namelijk uit dat voor deze handeling voorrang wordt toegekend aan één taalversie, maar vereist veeleer dat bij de uitlegging ervan wordt gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arresten van 25 maart 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punt 38, en 8 mei 2025, Pielatak, C-410/23, EU:C:2025:325, punt 58).

139 Een uitlegging als bedoeld in punt 137 van het onderhavige arrest zou moeilijk verenigbaar zijn met de in punt 77 van het onderhavige arrest vermelde doelstellingen van richtlijn 2000/43.

140 In dit verband zij eraan herinnerd dat de draagwijdte van deze richtlijn om de in de punten 102 en 103 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen niet kan worden beperkt tot de bestrijding van discriminatie jegens één enkele etnische groep.

141 Ten slotte moet worden opgemerkt dat, zoals in overweging 15 van die richtlijn staat te lezen, de regels van de wetgeving en praktijk van de lidstaten kunnen inhouden dat indirecte discriminatie op enigerlei wijze, ook op basis van statistische gegevens, kan worden aangetoond.

142 In dat opzicht is het de taak van de nationale rechter om te beoordelen in welke mate de aan hem overgelegde statistische gegevens betrouwbaar zijn en of zij in aanmerking kunnen worden genomen, dat wil zeggen of zij – met name – niet de uitdrukking vormen van louter toevallige of conjuncturele verschijnselen, en of zij voldoende significant zijn [zie in die zin arrest van 24 september 2020, YS (Bedrijfspensioenen van kaderpersoneel), C-223/19, EU:C:2020:753, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

143 Indien de verwijzende rechter na het door hem te verrichten onderzoek tot de slotsom komt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling en algemene maatstaf personen die tot bepaalde etnische groepen behoren bijzonder benadelen in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43, dan zal hij moeten onderzoeken of deze bepaling en dit algemene criterium objectief worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en of de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

144 In dit verband verlangt het evenredigheidsbeginsel, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof, dat wordt nagegaan of nationale maatregelen, ten eerste, geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, ten tweede, beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke, in die zin dat deze doelstelling niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze die de gewaarborgde rechten en vrijheden van de betrokkene minder aantast, en ten derde, niet onevenredig zijn aan die doelstelling, wat met name een afweging impliceert van het belang daarvan en de ernst van de inmenging in die rechten en vrijheden (arrest van 5 december 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

145 Om uit te maken of een beperking aan dit evenredigheidsbeginsel voldoet, staat het aan de lidstaat die zich wil beroepen op een doel dat een beperking van een fundamentele vrijheid of een fundamenteel grondrecht kan rechtvaardigen, om de nationale rechter alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze zich ervan kan vergewissen dat de betrokken maatregel voldoet aan de uit dat beginsel voortvloeiende vereisten, waarbij de rechtvaardigingsgronden die deze lidstaat kan aanvoeren, vergezeld moeten gaan van een onderzoek van de geschiktheid en de noodzaak van die maatregel om dat doel te bereiken alsook van nauwkeurige gegevens ter onderbouwing

van zijn betoog (arrest van 10 juli 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

146 Bovendien zij eraan herinnerd dat het begrip „objectieve rechtvaardiging” in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43, strikt moet worden uitgelegd (arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 112).

147 Wat in de eerste plaats de doelstellingen van de wet volkshuisvesting betreft, moet worden opgemerkt dat de §§ 61 a en 168 a van deze wet volgens de Deense regering tot doel hebben om 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.

148 Deze regering beroept zich dus op redenen die verband houden met de sociale samenhang en de integratie van derdelanders in het kader van dit systeem, alsook op redenen die verband houden met het beleid voor sociale huisvesting en de financiering daarvan.

149 Wat ten eerste de doelstelling van sociale samenhang en integratie betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de doelstelling om een geslaagde integratie van onderdanen van derde landen te waarborgen, gelet op het belang dat in het kader van het Unierecht wordt gehecht aan integratiemaatregelen, zoals blijkt uit artikel 79, lid 4, VWEU, een dwingende reden van algemeen belang kan vormen, met dien verstande dat 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 [zie naar analogie arresten van 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punten 55 en 56, en 22 december 2022, Udlændingenævnet (Taaltest opgelegd aan vreemdelingen), C-279/21, EU:C:2022:1019, punten 37 en 38].

150 Gelet op het belang van deze fundamentele doelstelling van de Unie beschikken de lidstaten in beginsel over een ruime beoordelingsmarge bij de vaststelling van maatregelen ter waarborging van de sociale samenhang en integratie, met inbegrip van stedenbouwkundige maatregelen.

151 Evenwel moet worden benadrukt dat, zoals blijkt uit punt 108 van het onderhavige arrest, het begrip „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westelijke oorsprong” ook personen omvat die de nationaliteit van een lidstaat hebben, waaronder het Koninkrijk Denemarken. Voor zover de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling van toepassing is op onderdanen van lidstaten, kan zij dus niet door deze doelstelling worden gerechtvaardigd.

152 Wat ten tweede de doelstelling betreft om in het kader van een stelsel van sociale huisvesting vereisten in verband met het huisvestingsbeleid na te streven, heeft het Hof ook geoordeeld dat vereisten in verband met het beleid voor sociale huisvesting van een lidstaat en de financiering daarvan dwingende redenen van algemeen belang kunnen

vormen (arrest van 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punt 30). Dit geldt ook voor de vereisten ter bevordering van de toegang tot huisvesting voor kwetsbare personen of personen met een laag inkomen (arrest van 27 februari 2025, AEON NEPREMIČNINE e.a., C-674/23, EU:C:2025:113, punt 55).

153 Het is juist dat de lidstaten in het kader van hun huisvestingsbeleid in beginsel tevens over een ruime beoordelingsmarge beschikken.

154 In casu lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, door het opleggen van verplichting om ontwikkelingsplannen vast te stellen teneinde het percentage sociale gezinswoningen in transformatiegebieden te verminderen, evenwel niet gericht op het oplossen van problemen in verband met de financiering van de volkshuisvesting, maar veeleer van in die gebieden bestaande sociaal-economische problemen die verband houden met de sociale samenhang en de integratie. Gelet op de door de Deense regering aangevoerde dwingende redenen van algemeen belang die in punt 147 van het onderhavige arrest zijn vermeld, moet de doelstelling van het huisvestingsbeleid dus worden geacht deel uit te maken van het ruimere kader van de doelstelling van sociale samenhang en integratie.

155 Aangezien deze ontwikkelingsplannen kunnen leiden tot het verlies van een woning, lijken zij overigens niet te kunnen worden gerechtvaardigd door de doelstelling om de toegang tot huisvesting voor bepaalde categorieën personen te bevorderen.

156 Ten derde kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling weliswaar in beginsel worden geacht te behoren tot een gebied waarop de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken, maar dit neemt 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.

157 In dit verband blijkt uit de overwegingen 9, 12 en 13 van deze richtlijn dat, ten eerste, discriminatie op grond van ras of etnische afstamming de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag kan ondermijnen, met name de verwezenlijking van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de verbetering van de levensstandaard en de kwaliteit van het bestaan, de vergroting van de economische en sociale samenhang en van de solidariteit, alsook de verwezenlijking van de doelstelling om de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te ontwikkelen, en ten tweede, het verbod op elke discriminatie van deze aard, dat op de door de richtlijn bestreken gebieden wordt ingesteld, met name tot doel heeft de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt (arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 74).

158 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet ten eerste

worden onderzocht of de maatregelen waarin zij voorziet geschikt zijn om de door deze regeling nagestreefde dwingende doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.

159 In dit verband kan de vaststelling van ontwikkelingsplannen om sociaal-economische problemen op te lossen die met name bepaalde woongebieden treffen, in beginsel worden beschouwd als een maatregel die geschikt is om de doelstelling van bevordering van de sociale samenhang en de integratie te bereiken.

160 Zoals de advocaat-generaal in de punten 167 en 168 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, zal de verwijzende rechter evenwel moeten vaststellen of de Deense regering hem gegevens heeft verstrekt waaruit blijkt dat de concrete maatregel ter vermindering van het percentage sociale gezinswoningen in de transformatiegebieden daadwerkelijk geschikt is om dat doel te bereiken.

161 Wat betreft de geschiktheid van een maatregel om de verwezenlijking van een dwingend doel van algemeen belang te waarborgen, is het vaste rechtspraak dat wetgeving alleen geschikt is om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen wanneer de maatregelen waarin zij voorziet daadwerkelijk ertoe strekken om dat doel te bereiken en zij op coherente en systematische wijze worden uitgevoerd (zie in die zin arresten van 28 november 2023, Gemeente Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 maart 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

162 In casu moet worden vastgesteld dat de wet volkshuisvesting niet verplicht om voor kwetsbare woongebieden, die worden gekenmerkt door sociaal-economische problemen die op zijn minst vergelijkbaar zijn met die in de transformatiegebieden, ontwikkelingsplannen vast te stellen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn. Hieruit volgt dat dergelijke problemen in kwetsbare woongebieden in voorkomend geval met andere middelen worden aangepakt om de sociale samenhang te waarborgen.

163 Het staat dus aan de verwijzende rechter om vast te stellen of deze wet, door te voorzien in de verplichting om dergelijke plannen vast te stellen, de sociale samenhang op samenhangende en stelselmatige wijze beoogt te bevorderen, ook al geldt deze verplichting alleen voor transformatiegebieden, waar het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” meer dan 50 % bedraagt, met uitsluiting van kwetsbare woongebieden, waar dit percentage minder dan 50 % bedraagt.

164 Indien de verwijzende rechter niettemin tot de conclusie komt dat deze in het hoofdgeding aan de orde nationale regeling geschikt is om ervoor te zorgen dat de doelstelling van sociale samenhang en integratie wordt verwezenlijkt, dient hij ten tweede, teneinde uit te maken of een dergelijke maatregel noodzakelijk is om dat doel te bereiken, na te gaan of die doelstelling – zoals is betoogd door meerdere partijen en belanghebbenden die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend – even doeltreffend

kan worden bereikt met andere middelen die de aan de betrokkenen gewaarborgde rechten en vrijheden minder aantasten.

165 Gesteld dat er geen andere even doeltreffende maatregel kan worden vastgesteld, dan moet de verwijzende rechter ten derde nog onderzoeken of deze regeling stricto sensu evenredig is. De verwijzende rechter dient dus na te gaan of de door die regeling veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de aangevoerde doelstellingen en of zij niet buitensporig afbreuk doet aan de legitieme belangen van de inwoners van de transformatiegebieden (zie in die zin arrest CHEZ Razpredelenie Bulgaria, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

166 In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals in punt 121 van het onderhavige arrest is aangegeven, het recht op eerbiediging van de woning een door artikel 7 van het Handvest gewaarborgd grondrecht is.

167 In overweging 4 van richtlijn 2000/43 staat overigens te lezen dat het in de context van de toegang tot en de levering van goederen en diensten, dat wil zeggen, zoals blijkt uit de punten 63 en 66 van het onderhavige arrest, op het gebied waarop de onderhavige zaak betrekking heeft, van belang is om de bescherming van het privéleven, familie- en gezinsleven te eerbiedigen, dat wil zeggen het grondrecht op bescherming van de woning van een persoon en zijn gezin (zie in die zin arrest van 24 juni 2025, GR REAL, C-351/23, EU:C:2025:474, punt 93).

168 Gepreciseerd moet worden dat doelstellingen van algemeen belang, zoals sociale samenhang en integratie, niet met een nationale maatregel kunnen worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat zij moeten worden verzoend met de grondrechten en de beginselen waarop die maatregel betrekking heeft, zoals die zijn verankerd in de Verdragen en het Handvest, via een evenwichtige afweging tussen deze doelstellingen van algemeen belang en de op het spel staande rechten en beginselen, om ervoor te zorgen dat de door die maatregel veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan die doelstellingen. Bijgevolg moet de mogelijkheid om een beperking van de door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde rechten te rechtvaardigen, worden beoordeeld door de ernst te bepalen van de inmenging die een dergelijke beperking meebrengt, en door na te gaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstellingen van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst (zie in die zin arrest van 10 juli 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

169 In dit verband zij eraan herinnerd dat de wet volkshuisvesting, door te voorzien in de verplichting om ontwikkelingsplannen vast te stellen voor de transformatiegebieden, voor de bewoners ervan een verhoogd risico lijkt mee te brengen dat hun huurovereenkomsten voortijdig worden opgezegd en zij bijgevolg hun woning verliezen.

170 Zoals uit de punten 121 en 122 van het onderhavige arrest naar voren komt, vormt het verlies van een woning een zeer ernstige aantasting van het recht op eerbiediging van de woning in de zin van artikel 7 van het Handvest en plaatst het de betrokkene en zijn gezin in een bijzonder kwetsbare situatie.

171 Ook uit de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 8 EVRM, waarvan lid 1 voorziet in rechten die gelijkwaardig zijn aan die welke worden gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest, blijkt om te beginnen dat hoewel de nationale autoriteiten over een ruime handelingsvrijheid beschikken wanneer het sociaal of economisch beleid betreft, ook op het gebied van huisvesting, de aldus aan die autoriteiten gelaten beoordelingsmarge evenwel des te beperkter is naarmate het betrokken recht belangrijk is om de betrokkene het effectieve genot van de hem toegekende grondrechten of „intieme” rechten te waarborgen. Dit is met name het geval voor de door dat artikel 8 EVRM gewaarborgde rechten, die van cruciaal belang zijn voor de identiteit van de persoon, diens zelfbeschikking, diens fysieke en morele integriteit, het behoud van zijn sociale betrekkingen en de stabiliteit en veiligheid van zijn positie in de samenleving (EHRM, 17 oktober 2013, Winterstein e.a. tegen Frankrijk, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 148).

172 Vervolgens moet eenieder die het slachtoffer dreigt te worden van de ernstige aantasting van het recht op eerbiediging van zijn woning als gevolg van het verlies van een woning, in beginsel de evenredigheid van een dergelijke maatregel kunnen laten toetsen door een onafhankelijke rechter in het licht van de relevante beginselen die voortvloeien uit dat artikel 8 EVRM. Om de evenredigheid van een uitzettingsmaatregel te beoordelen moet met name rekening worden gehouden met de volgende overwegingen: indien het domicilie wettig is vastgesteld, vermindert dit de legitimiteit van elke uitzettingsmaatregel en, omgekeerd, indien het niet wettig is vastgesteld, bevindt de betrokkene zich in een zwakkere positie. Voorts is de inmenging ernstiger indien geen vervangende huisvesting beschikbaar is dan wanneer dergelijke huisvesting wel beschikbaar is, waarbij in het licht van de bijzondere behoeften van de betrokkene wordt beoordeeld of die huisvesting al dan niet geschikt is (zie in die zin EHRM, 17 oktober 2013, Winterstein e.a./Frankrijk, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 148).

173 Ten slotte moeten de nationale autoriteiten bij de door hen te verrichten evenredigheidstoetsing rekening houden met het feit dat de betrokken personen behoren tot een sociaal benadeelde groep en met hun daardoor bestaande bijzondere behoeften (EHRM, 17 oktober 2013, Winterstein e.a. tegen Frankrijk, CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, § 160).

174 In casu kan het feit dat de nationale autoriteiten in het Deense stelsel van sociale huisvesting ervoor zorgen dat personen wier huur vervroegd wordt opgezegd elders worden gehuisvest, een van de elementen zijn waarmee de verwijzende rechter rekening moet houden bij de toetsing van de evenredigheid van de in het hoofdgeding aan de orde

zijnde nationale regeling. Dit element kan de ernst van de uit een dergelijke voortijdige beëindiging voortvloeiende aantasting van het recht op eerbiediging van de woning namelijk uiteindelijk verzachten, mits deze nieuwe huisvesting daadwerkelijk wordt aangeboden en de vervangende woning is aangepast aan de bijzondere behoeften van deze personen en hun gezinnen. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat sommige van deze personen en gezinnen jarenlang legaal hebben gewoond in de gezinswoning die zij kwijtraken.

175 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat 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 „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” dat in de afgelopen vijf jaar in die gebieden heeft gewoond, tot boven de 50 % is gestegen, indirecte discriminatie in de zin van deze bepaling vormt voor zover blijkt dat deze nationale regeling, hoewel zij ogenschijnlijk op neutrale wijze is geformuleerd of wordt toegepast, dat wil zeggen rekening houdend met andere factoren dan de etnische afstamming, leidt tot een bijzonder nadeel voor personen die tot bepaalde etnische groepen behoren, en voorts dat die nationale regeling, met het oog op de verwezenlijking van de daarmee nagestreefde dwingende doelstelling van algemeen belang, het evenredigheidsbeginsel niet eerbiedigt.

176 In deze omstandigheden dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/43 aldus moet worden uitgelegd dat 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 „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” dat in de afgelopen vijf jaar in die gebieden heeft gewoond, tot boven de 50 % is gestegen,

- directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), vormt voor zover blijkt dat de vaststelling van deze nationale regeling is gebaseerd op de etnische afstamming van de meerderheid van de bewoners van deze gebieden en deze nationale regeling tot gevolg heeft dat alle bewoners van deze gebieden ongunstiger worden behandeld dan de bewoners van woongebieden die vergelijkbaar zijn, maar waarin het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” niet meer dan 50 % bedraagt;

- indirecte discriminatie in de zin van deze bepaling vormt voor zover blijkt dat deze nationale regeling, hoewel zij ogenschijnlijk op neutrale wijze is geformuleerd of wordt toegepast, dat wil zeggen rekening houdend met andere factoren dan de etnische afstamming, leidt tot een bijzonder nadeel voor personen die tot bepaalde etnische groepen behoren, en voorts dat die nationale regeling, met het oog op de verwezenlijking

van de daarmee nagestreefde dwingende doelstelling van algemeen belang, het evenredigheidsbeginsel niet eerbiedigt.

### **Kosten**

177 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 2, lid 2, onder a) en b), van 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**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

**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 „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” dat in de afgelopen vijf jaar in die gebieden heeft gewoond, tot boven de 50 % is gestegen,**

**– directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), vormt voor zover blijkt dat de vaststelling van deze nationale regeling is gebaseerd op de etnische afstamming van de meerderheid van de bewoners van deze gebieden en deze nationale regeling tot gevolg heeft dat alle bewoners van deze gebieden ongunstiger worden behandeld dan de bewoners van woongebieden die vergelijkbaar zijn, maar waarin het aandeel „immigranten en hun nakomelingen uit niet-westerse landen” niet meer dan 50 % bedraagt;**

**– indirecte discriminatie in de zin van deze bepaling vormt voor zover blijkt dat deze nationale regeling, hoewel zij ogenschijnlijk op neutrale wijze is geformuleerd of wordt toegepast, dat wil zeggen rekening houdend met andere factoren dan de etnische afstamming, leidt tot een bijzonder nadeel voor personen die tot bepaalde etnische groepen behoren, en voorts dat die nationale regeling, met het oog op de verwezenlijking van de daarmee nagestreefde dwingende doelstelling van algemeen belang, het evenredigheidsbeginsel niet eerbiedigt.**

ondertekeningen