

Sprawa C-417/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

6 lipca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Østre Landsret – Nordhavn (Dania)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

30 czerwca 2023 r.

Strony: powodowa i skarżąca:

Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge

XM

ZQ

FZ

DL

WS

JJ

PB

VT

YB

TJ

RK

Strony: pozwana i druga strona postępowania:

MV

EH

LI

AQ

LO

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

Przedmiot postępowania głównego

Na postępowanie główne składa się pięć indywidualnych spraw, spośród których sprawy o numerach od 1 do 4 zostały zapoczątkowane powództwami o ustalenie istnienia stosunku prawnego wniesionymi przez spółdzielnię mieszkaniową SAB [dalej jako „SAB”] przeciwko pięciu najemcom, w których dąży ono do uzyskania orzeczenia, w myśl którego najemcy muszą uznać wypowiedzenie ich najmu przez przedsiębiorstwo za zgodne z prawem (**Schackenborgvænge** w gminie Slagelse), natomiast sprawa nr 5 została zapoczątkowana skargą wniesioną przez 11 najemców wnoszących o przeprowadzenie kontroli legalności zatwierdzenia przez Social-, Bolig- og Ældreministeriet (ministerstwo spraw społecznych, mieszkalnictwa i osób starszych) planu zagospodarowania dla obszaru **Mjølnerparken** w Kopenhadze.

Głównym motywem wszystkich przytoczonych spraw jest pytanie o to, czy duńskie przepisy dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego, ograniczające mieszkalnictwo socjalne w tzw. „obszarach transformacyjnych” (dawniej „obszarach ściśle zgettoizowanych”), powodują dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne, sprzeczną z duńską ustawą o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie etniczne oraz leżącą u jej podstaw dyrektywą 2000/43.

Podobne pytania zadawano również w szeregu innych spraw zawisłych przed sądami duńskimi, w tym siedmiu sprawach rozpoznawanych przez Højesteret (sąd najwyższy) oraz dwóch sprawach rozpoznawanych przez Retten i Aarhus (sąd w Aarhus). Sąd najwyższy postanowił zawiesić toczące się przed nim postępowanie w oczekiwaniu na udzielenie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na pytania prejudycjalne wystosowane w toku przytoczonych spraw.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Odesłanie prejudycjalne skierowane na podstawie art. 267 TFUE akapit drugi w związku z akapitem pierwszym tego artykułu, dotyczące wykładni art. 2 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r.

wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy termin „pochodzenie etniczne” występujący w art. 2 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy 2000/43 należy interpretować w ten sposób, że, w okolicznościach takich jak występujące w niniejszej sprawie – w której zgodnie z duńską ustawą o mieszkalnictwie socjalnym przewidziany został obowiązek zmniejszenia proporcji mieszkalnictwa socjalnego w „obszarach transformacyjnych” i w której warunkiem uznania obszaru za obszar transformacyjny jest to, że ponad 50% mieszkańców danego obszaru mieszkaniowego to „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie” – termin ten obejmuje grupę osób zdefiniowanych jako „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie”?
- 2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest w całości lub części twierdząca, czy ten art. 2 ust. 2 lit. a) i b) należy interpretować w ten sposób, że system opisany w niniejszej sprawie stanowi bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację?

Powołane przepisy prawa Unii i prawa międzynarodowego

Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, art. 1 i art. 2 ust. 1 i 2.

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 16 lipca 2015 r., CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 46–60); z dnia 6 kwietnia 2017 r., Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, pkt 17–20); a także z dnia 10 czerwca 2021 r., Land Oberösterreich (C-94/20, EU:C:2021:477).

Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej ONZ (ICERD).

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ (ICESCR).

Decyzja Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej w sprawie Murat Er przeciwko Danii (CERD/C/71/D/40/2007)

Powołane przepisy prawa krajowego

Almenboligloven (Ustawa o mieszkalnictwie socjalnym) (Tekst jednolity nr 1877 z dnia 27 września 2021 r. w sprawie mieszkalnictwa socjalnego itp.)

Aktualnie obowiązujące przepisy zawarte zostały w ustawie o mieszkalnictwie socjalnym, która stanowi, że wydziały ds. mieszkalnictwa socjalnego będące właścicielami obszaru mieszkaniowego wraz z radą gminy sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego dla obszarów mieszkalnictwa socjalnego uznanych za „obszary transformacyjne”. Taki plan zagospodarowania musi zostać zatwierdzony przez Indenrigs- og boligministeren (ministra spraw wewnętrznych i mieszkalnictwa).

Organ odpowiedzialny za mieszkalnictwo socjalne i rada gminy muszą w planie zagospodarowania określić, w jaki sposób proporcja mieszkalnictwa socjalnego na danym obszarze zostanie ograniczona do dnia 1 stycznia 2030 r. do maksymalnie 40% łącznej liczby budynków mieszkalnych. Taki plan zagospodarowania może zatem skutkować koniecznością wypowiedzenia umów najmu najemcom na danym obszarze mieszkalnictwa socjalnego.

Kluczowy dla postępowania głównego przepis zawarty w § 61a ustawy o mieszkalnictwie socjalnym, wprowadzonym ustawą nr 1610 z dnia 22 grudnia 2010 r. Aktualnie stosowane terminy zawarte w § 61a wprowadzono ustawą nr 2157 z dnia 27 listopada 2021 r. Termin „getto” zastąpiono pojęciem „społeczeństwo równoległe”, natomiast pojęcie „obszar silnie zgettoizowany” zastąpiono pojęciem „obszar transformacyjny”. Były to jedyne zmiany terminologiczne.

Zgodnie z § 61a ust. 4 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym obszar mieszkalnictwa socjalnego uznaje się za „obszar transformacyjny” (dawniej „obszar silnie zgettoizowany”), jeżeli przez ostatnie pięć lat spełniał on warunki wymagane do uznania, że funkcjonuje na nim „społeczeństwo równoległe” (dawniej „getto”).

Zgodnie z § 61a ust. 1 i 2 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym „społeczeństwo równoległe” to obszar mieszkaniowy, który spełnia co najmniej dwa z czterech kryteriów związanych z uczestnictwem mieszkańców w rynku pracy, poziomem przestępczości, poziomem wykształcenia i średnim dochodem oraz w którym ponad 50% mieszkańców to „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie”.

Aktualny system planów zagospodarowania przestrzennego itp. wprowadzono ustawą nr 1322 z dnia 27 listopada 2018 r. To w związku z tym wprowadzony został wymóg istnienia odsetka imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie określonego na poziomie 50% i stanowiący warunek konieczny dla uznania danego obszaru za „zgettoizowany”. Przed przedstawieniem projektu ustawy, która doprowadziła do nowelizacji przepisów, ówczesny rząd w 2018 r. sporządził plan zatytułowany „Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2023” (Dania bez społeczeństw równoległych – Zero gett w 2023 r.), w którym pokreślono dążenie do spójnej Danii bez społeczeństw równoległych składających się z osób o pochodzeniu innym niż zachodnie, które nie mają więzi ze społecznością lokalną. W nawiązaniu do tego planu w projekcie ustawy wyrażono

zamiar zwalczania społeczności równoległych, stanowiący podstawę aktualizacji i konsolidacji kryteriów gettoizacji. Zgodnie z projektem ustawy za getto uznaje się obszar mieszkaniowy, w którym imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie stanowią ponad 50% mieszkańców i w których spełnione są co najmniej dwa z czterech kryteriów gettoizacji. W definicji tej skoncentrowano się na fakcie, że głównym wyzwaniem w obszarach zgettoizowanych jest brak integracji imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie.

Ustawa o mieszkalnictwie socjalnym ani poprzedzające jej przyjęcie prace przygotowawcze nie zawierają definicji terminów „imigranci”, „potomkowie”, „zachodnie” i „inne niż zachodnie”. Pojawia się natomiast nawiązanie do Danmarks Statistik (statystyki sporządzanej przez duński urząd statystyczny), w której wypracowane zostały definicje tych terminów do celów statystycznych. W odniesieniu do dwóch ostatnich pojęć stwierdzono, co następuje:

Kraje zachodnie:

Do krajów zachodnich należą kraje UE, Andora, Australia, Kanada, Islandia, Liechtenstein, Monako, Nowa Zelandia, Norwegia, San Marino, Szwajcaria, Zjednoczone Królestwo, Stany Zjednoczone, Watykan.

Kraje inne niż zachodnie:

Do krajów innych niż zachodnie należą następujące państwa europejskie Albania, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Czarnogóra, Rosja, Serbia, Związek Radziecki, Turcja, Ukraina i Jugosławia. Wszystkie kraje Afryki, Ameryki Południowej i Centralnej oraz Azji. Wszystkie kraje Oceanii (inne niż Australia i Nowa Zelandia); za osoby z krajów innych niż zachodnie uznaje się też bezpaństwowców.

Lov om etnisk ligestilling (ustawa o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie etniczne) (tekst jednolity nr 438 z dnia 15 maja 2012 r. o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie etniczne, z późniejszymi zmianami)

Artykuł 2 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy 2000/43 został wdrożony w § 3 duńskiej ustawy o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie etniczne o następującej treści:

„§ 3

1. Nikt nie może dopuszczać się wobec innej osoby odmiennego traktowania w sposób bezpośredni lub pośredni ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne zainteresowanego lub osoby trzeciej.
2. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w podobnej sytuacji.

3. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do mniej korzystnego traktowania osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione legalnym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne.

[...].”

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania

- 1 Głównym motywem spraw rozpoznawanych w postępowaniu głównym jest pytanie o to, czy przewidziany w § 168a ust. 1 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym obowiązek ograniczenia mieszkalnictwa socjalnego na „obszarach transformacyjnych” (określanych wcześniej jako „obszary silnie zgettoizowane”) stanowi dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne, sprzeczną z ustawą o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie etniczne i dyrektywą leżącą u podstaw tej ustawy. Obszar transformacyjny oznacza obszar mieszkaniowy, w którym w ciągu poprzednich pięciu lat ponad 50% mieszkańców stanowili „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie” i w których spełnione były co najmniej dwa z czterech kryteriów dotyczących uczestnictwa mieszkańców w rynku pracy, poziomu przestępczości, poziomu wykształcenia i średnich dochodów.
- 2 Obszar mieszkaniowy **Schackenborgvænge** (którego dotyczą sprawy o numerach od 1 do 4) jest obszarem mieszkalnictwa socjalnego w obszarze mieszkaniowym Ringparken w gminie Slagelse. Ringparken uznano za „obszar silnie zgettoizowany” ze skutkiem od 1 grudnia 2018 r., ponieważ spełniał on wszystkie cztery kryteria dotyczące uczestnictwa mieszkańców w rynku pracy, poziomu przestępczości, poziomu wykształcenia i średnich dochodów, jak również ze względu na to, że 55,6% mieszkańców należało do kategorii „imigrantów lub ich potomków z krajów innych niż zachodnie”.
- 3 W związku z powyższym spółdzielnie mieszkaniowe, których dotyczyły sprawy (FOB i SABI), działając we współpracy z gminą Slagelse, sporządziły dla Ringparken plan zagospodarowania przestrzennego na podstawie § 168a ust. 1 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym. Zgodnie z tym planem zagospodarowania odsetek mieszkalnictwa socjalnego miał zostać zmniejszony do 40%, co w odniesieniu do Schackenborgvænge oznaczało zmianę przeznaczenia niektórych budynków na mieszkania dla młodych, wyburzenie budynków przeznaczonych na mieszkalnictwo socjalne, sprzedaż osobom prywatnym oraz budowę nowego, prywatnego budynku. Ten plan zagospodarowania przestrzennego został zatwierdzony dnia 14 stycznia 2020 r. przez Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen (organ ds. transportu, zabudowy i mieszkalnictwa).
- 4 17 stycznia 2020 r. SAB wypowiedziała 17 umów najmu w Schackenborgvænge, w tym umowy pięciu pozwanych najemców. Wypowiedzenia umów dokonano

zgodnie z zatwierdzonymi kryteriami najmu, a najemcy, których umowy najmu wypowiedziano, jak wynika z przedstawionych informacji, nie zostali wyłonieni na podstawie przynależności do kategorii „imigrantów lub ich potomków z krajów innych niż zachodnie”. Najemcom zaoferowano przeniesienie na stałe do innych lokali.

- 5 Jeżeli chodzi o najemców, to w skrócie: MV (sprawa nr 1) jest osobą urodzoną w Turcji i posiada obywatelstwo duńskie. Nie ma informacji o miejscu urodzenia, rodzicach ani obywatelstwie EH (sprawa nr 2). LI (sprawa nr 3) jest osobą urodzoną w Bośni i posiada obywatelstwo bośniackie. Jeżeli chodzi o AQ i LO (sprawa nr 4), pierwsza z osób urodziła się w Syrii, a druga w Libanie. Obydwie te osoby uzyskały obywatelstwo duńskie.
- 6 Wszyscy wymienieni najemcy sprzeciwili się wypowiedzeniu najmu i obecnie SAB prowadzi przeciwko nim postępowanie, w ramach którego domaga się uznania przez nich wypowiedzenia najmu za zgodne z prawem. Pięcioro pozwanych uważa, że pozew należy oddalić, a SAB musi uznać § 61a ustawy o mieszkalnictwie socjalnym za nieważny.
- 7 Począwszy od dnia 1 grudnia 2021 r. Ringparken nie jest już obszarem transformacyjnym, ponieważ nie spełnia już kryteriów dotyczących odsetka mieszkańców nieuczestniczących w rynku pracy, odsetka mieszkańców skazanych za przestępstwa określonego rodzaju oraz średnich dochodów mieszkańców. SAB ma jednak nadal obowiązek wdrażać zatwierdzony plan zagospodarowania dla tego obszaru.
- 8 **Mjølnerparken** (sprawa nr 5) jest kompleksem mieszkalnictwa socjalnego w Kopenhadze, podlegającym organizacji mieszkaniowej Bo-Vita. Począwszy od dnia 1 grudnia 2018 r. Mjølnerparken uznano za „obszar silnie zgettoizowany” (obecnie „obszar transformacyjny”), ponieważ spełnia on trzy z czterech kryteriów określone w § 61a ust. 1 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym i ponieważ około 80% mieszkańców tego obszaru należy do kategorii „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie”. Mjølnerparken nadal uznaje się za „obszar transformacyjny”.
- 9 Na tej podstawie 8 maja 2019 r. Bo-Vita stworzyła plan zagospodarowania przestrzennego, który został zatwierdzony między innymi przez Indenrigs- og Boligministeriet (ministerstwo spraw wewnętrznych i mieszkalnictwa) (obecnie Social-, Bolig- og Ældreministeriet – ministerstwo spraw społecznych, mieszkalnictwa i osób starszych) w dniu 10 września 2019 r. Plan zakładał sprzedaż niektórych bloków mieszkalnych. W związku z tym Bo-Vita musiała wypowiedzieć umowy najmu najemcom z tych bloków. Najemcom zaoferowano przeniesienie do innych lokali.
- 10 Skarżącymi w tej sprawie (sprawie nr 5) są lub byli najemcy ze wspomnianych bloków. Jeżeli chodzi o najemców, to w skrócie: XM to osoba urodzona w Pakistanie, która uzyskała obywatelstwo duńskie. ZQ to osoba urodzona w

Libanie i posiadająca obywatelstwo duńskie. FZ to osoba urodzona w Pakistanie i posiadająca obywatelstwo duńskie. DL to osoba urodzona w Syrii i posiadająca obywatelstwo duńskie. WS to osoba urodzona w Syrii i posiadająca obywatelstwo duńskie. JL to osoba urodzona w Syrii, która przed uzyskaniem obywatelstwa duńskiego miała status palestyńskiego bezpaństwowca. PB to osoba urodzona w Syrii, która przed uzyskaniem obywatelstwa duńskiego miała status palestyńskiego bezpaństwowca. VT to osoba urodzona w Libii i posiadająca obywatelstwo duńskie. YB to osoba urodzona w Danii i posiadająca obywatelstwo duńskie. TJ to osoba urodzona w Danii i posiadająca obywatelstwo duńskie. RK to osoba urodzona w Danii i posiadająca obywatelstwo duńskie. Jej rodzice urodzili się w Libanie i mają obywatelstwo duńskie.

- 11 Dnia 27 maja 2020 r. skarżący wnieśli skargę przeciwko ministerstwu spraw społecznych, mieszkalnictwa i osób starszych, w której podnieśli, że zatwierdzenie przez ministra w dniu 10 września 2019 r. planu zagospodarowania przestrzennego dla Mjølnerparken jest nieważne między innymi ze względu na fakt, iż plan ten został sporządzony na podstawie § 61a ust. 4 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym. Ministerstwo twierdzi, że skargę należy oddalić.
- 12 Sprawy rozpoznawane w postępowaniach dotyczących Schackenborgvænge i postępowaniu dotyczącym Mjølnerpark zostały skierowane do rozpoznania przez Østre Landsret jako organu pierwszej instancji, ponieważ uznano, że dotyczą one kwestii o zasadniczym znaczeniu.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

Sprawy dotyczące Schackenborgvænge (sprawy o numerach od 1 do 4)

- 13 Strona powodowa, spółdzielnia mieszkaniowa SAB, stwierdziła między innymi, że wypowiedzenie umów najmu pozwanych przeprowadzono na podstawie almenlejeloven (ustawy o najmie lokali socjalnych), a SAB nie miała wpływu na zakwalifikowanie obszaru jako „obszaru silnie zgettoizowanego” (obecnie „obszaru transformacyjnego”) w dniu 1 grudnia 2018 r., miała natomiast obowiązek zastosować się do przepisów ustawy o mieszkalnictwie socjalnym, w tym jego § 168a i 168b, dotyczących ograniczenia proporcji mieszkalnictwa socjalnego w „obszarach transformacyjnych” do maksymalnie 40%.
- 14 Wypowiedzenia te zdaniem strony powodowej nie stanowią bezprawnej dyskryminacji, która byłaby sprzeczna z § 3 ustawy o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie etniczne. Nie doszło do bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne najemców. SAB nie wybrała 17 najemców, których umowy najmu wypowiedziano, ze względu na ich pochodzenie rasowe lub etniczne. Kryteriami decydującymi o wypowiedzeniu był częściowo dochód podstawowy najemców, a częściowo okoliczność, czy najemca lub inna osoba z gospodarstwa domowego najemcy popełniła przestępstwo w ciągu ostatnich sześciu miesięcy.

- 15 Z art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie równego traktowania wynika, że dyrektywa ta nie obejmuje dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, a jedynie ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Jednocześnie uznaje się, że w pewnych dziedzinach poszczególne państwa mają interes w dyskryminacji ze względu na obywatelstwo i muszą mieć możliwość jej stosowania. Termin „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie” jest terminem wskazującym na obywatelstwo, ponieważ „kraje inne niż zachodnie” definiuje się jako: „wszystkie kraje inne niż zachodnie”, a więc termin ten obejmuje co najmniej 155 państw. Na chwilę obecną w krajach zachodnich mieszka około 940 000 000 ludzi, a w krajach innych niż zachodnie około 7 060 000 000 ludzi. Liczba ludności w krajach innych niż zachodnie stanowi zatem około 88,25% ludności świata.
- 16 Pozwani najemcy argumentowali między innymi, że SAB ma obowiązek stosować się do prawa duńskiego, ale nie w sytuacji, gdy stoi to w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi.
- 17 Sprawa ta dotyczy dyskryminacji bezpośredniej. Paragraf 61a ustawy o mieszkaniach socjalnych jest sprzeczny z dyrektywą w sprawie równego traktowania.

Sprawa dotycząca Mjølnerparken

- 18 Skarżący najemcy podnosili między innymi, że termin „pochodzenie rasowe lub etniczne” zawarty w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie równego traktowania należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on kryterium „imigrantów i potomków z krajów innych niż zachodnie” oraz że przepis ten chroni grupę mieszkańców, zarówno z krajów zachodnich, jak i innych niż zachodnie, w obszarze mieszkaniowym przed wypowiedzeniem umów najmu na tej podstawie, że odsetek „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” przekracza 50%.
- 19 Termin „osoby danego pochodzenia rasowego lub etnicznego” zawarty w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie dyskryminacji pośredniej należy interpretować również w ten sposób, że przepis ten obejmuje kryterium „imigrantów i potomków z krajów innych niż zachodnie”, a zatem stoi na przeszkodzie wypowiedzeniu umów najmu grupie mieszkańców na między innymi tej podstawie, że odsetek „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” przekracza 50%. Kryterium to nie stanowi „pozornie neutralnego” warunku, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. b).
- 20 Jeżeli jednak, niezależnie od powyższego, przyjęty zostanie pogląd, że istnieje „przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka”, uważa się, że kryterium to jest dokładnie dostatecznie powiązane z osobami „danego” pochodzenia rasowego lub etnicznego. Grupa mieszkańców z krajów innych niż zachodnie stanowi ponad 80% mieszkańców w obszarze mieszkaniowym.

- 21 Nawet jeżeli przyjąć, że wspomnianego kryterium samego w sobie nie można uznać za obejmujące osoby danego pochodzenia rasowego lub etnicznego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. b), uważa się, że konkretne dane statystyczne świadczą o tym, iż największymi grupami mieszkańców, na których plan zagospodarowania dla Mjølnerparken ma wpływ, są mieszkańcy pochodzenia libańskiego lub somalijskiego, co stanowi określoną grupę rasową lub etniczną.
- 22 Podnoszone jest ponadto, że stosowania tego kryterium nie można uznać za dążenie do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu. Jest ono stosowane w celu ograniczenia liczby mieszkań socjalnych, dzięki czemu obszar ma się stać „atrakcyjnym obszarem mieszkaniowym”, między innymi poprzez zapewnienie zróżnicowania typów mieszkań, a przez to zmianę struktury populacji mieszkańców. Jeżeli porównać to z leżącym u podstaw celem „eliminacji gett”, które zdefiniowano w sposób decydujący jako obszary, w których ponad 50% mieszkańców obszaru to osoby o pochodzeniu innym niż zachodnie, realnym celem zatwierdzenia planu zagospodarowania jest w sposób oczywisty usunięcie mieszkańców o pochodzeniu innym niż zachodnie. A to właśnie utratę domu rodzinnego Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał za ekstremalną ingerencję w prawa podstawowe.
- 23 Druga strona postępowania, ministerstwo spraw społecznych, mieszkalnictwa i osób starszych, podnosiła między innymi, że pojęcie „pochodzenie etniczne” zawarte w dyrektywie 2000/43 należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono kategorii „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie”.
- 24 Z tego względu fakt, że w § 168a ustawy o mieszkalnictwie socjalnym ustanowiony został w odniesieniu do spółdzielni mieszkalnictwa socjalnego w odniesieniu do obszaru mieszkaniowego zakwalifikowanego jako „obszar transformacyjny” (dawniej „obszar silnie zgettoizowany”) wymóg sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru mieszkaniowego, nie stanowi dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy. Jest tak pomimo tego, iż § 61a ust. 2 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym, okoliczność, że ponad 50% mieszkańców danego obszaru to „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie”, stanowi odrębny warunek uznania obszaru za „obszar transformacyjny”.
- 25 Kategoria „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” stworzona została przez Danmarks Statistik w celach statystycznych i pojawia się ona w duńskich przepisach kilkakrotnie. Ocena, czy dana osoba należy do tej kategorii, dokonywana jest wyłącznie na podstawie jej miejsca urodzenia oraz miejsca urodzenia lub obywatelstwa jej rodziców.
- 26 Bardzo szeroka grupa osób uznawana za osoby należące do kategorii „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie” nie ma cech wspólnych pod względem obywatelstwa, języka, pochodzenia kulturowego i tradycyjnego czy też

wspólnych zwyczajów, wierzeń, tradycji i cech wynikających ze wspólnej lub domniemanie wspólnej przeszłości.

- 27 Nie istnieje zatem bezpośredni nierozzerwalny związek między kategorią „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” określonych w § 61a ust. 2 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym, która obejmuje ponad połowę ludności świata, a terminem „pochodzenie etniczne” występującym w dyrektywie 2000/43.
- 28 Przepis zawarty w ustawie o mieszkalnictwie socjalnym nie stanowi też dyskryminacji pośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/43.
- 29 Skarżący powołali się jedynie na dane statystyczne wskazujące, że największą grupą mieszkańców Mjølnerparken były osoby pochodzenia libańskiego i somalijskiego. W tym względzie skarżący myślą również pojęcie „pochodzenia etnicznego” z pojęciem „obywatelstwa”, które niewątpliwie nie jest objęte dyrektywą 2000/43 (zob. art. 3 ust. 2).
- 30 Ponadto § 61a ust. 2 ustawy o mieszkalnictwie socjalnym stosuje się jednakowo w odniesieniu do wszystkich osób należących do kategorii „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie”, a normy przewidziane w ustawie o mieszkalnictwie socjalnym mają w każdym razie na celu zapewnienie udanej integracji, która stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w świetle prawa Unii. Normy te są, wreszcie, proporcjonalne, ponieważ są zarówno odpowiednie, jak i konieczne jako środki promowania integracji.
- 31 Interwenientami w niniejszym postępowaniu są Institut for Menneskerettigheder (duński instytut praw człowieka) (w sprawach o numerach od 1 do 4, a także w sprawie nr 5) oraz specjali sprawozdawcy ONZ (sprawa nr 5).
- 32 Institut for Menneskerettigheder podniósł między innymi, że zatwierdzenie planu zagospodarowania przestrzennego (w przypadku Mjølnerparken) i wypowiedzenie umów najmu (w przypadku Schackenborgvænge) stanowią dyskryminację bezpośrednią ze względu na pochodzenie etniczne, ponieważ nacisk położono na kryterium przynależności do grupy „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” i ponieważ kryterium to jest bezpośrednio i nierozzerwalnie powiązane z pochodzeniem etnicznym. Etniczność jest zatem czynnikiem decydującym dla wdrożenia środka, który skutkuje mniej korzystnym traktowaniem, a mniej korzystne traktowanie wprowadza się ze względów związanych z pochodzeniem etnicznym. Kryterium „imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” jest bezpośrednio i nierozzerwalnie powiązane z pochodzeniem etnicznym. W wielu fragmentach prac poprzedzających przyjęcie ustawy można znaleźć wzmianki sugerujące, że ustawodawca miał zamiar zaradzić problemom z konkretną grupą ludności opierając się na kryterium pochodzenia etnicznego. Kryterium to zostało przyjęte w celu ukierunkowania działań na konkretną zamieszkującą Danię grupę ludności, która – jak wynika z prac przygotowawczych poprzedzających przyjęcie ustawy – różni się od

większości duńskiej ludności ze względu na normy i wartości, które mają związek z korzeniami obywateli, ich powiązaniem narodowościowymi, genealogicznymi i kulturowymi oraz pochodzeniem. Tego rodzaju podział społeczeństwa jest podziałem ze względu na pochodzenie etniczne.

Specjalni sprawozdawcy ONZ stwierdzili między innymi, że pojęcie „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie” nie jest kategorią neutralną, ale opartą na korzeniach, rasie oraz pochodzeniu etnicznym i krajowym, a tego rodzaju kategoryzacja prowadzi do wystąpienia dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Zastosowanie kategorii „inne niż zachodnie” w celu określenia polityki planowania mieszkalnictwa i wysiedlenie najemców z ich domów, które to wysiedlenie nie jest ani konieczne, ani uzasadnione, stanowi naruszenie obowiązków prawnych ciążących na Danii na mocy Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD) i Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICESCR). Podział na „zachodnie” i „inne niż zachodnie” oraz stosowanie tej drugiej kategorii w celu zmiany przeznaczenia mieszkań oraz dokonania rozróżnienia na „obszary mieszkaniowe o szczególnych potrzebach”, „getta” czy „obszary silnie zgettoizowane” stanowią zakazaną dyskryminację bezpośrednią ze względu na korzenie oraz pochodzenie krajowe lub etniczne. Chociaż kategoria krajów stanowiących kraje „zachodnie” jest geograficznie niespójna, składa się głównie z narodów europejskich i narodów utworzonych przez europejskich osadników kolonialnych, w których większość obywateli to osoby białe. Z kolei kraje z wykazu krajów „innych niż zachodnie” to głównie narody inne niż białe, w tym wszystkie muzułmańskie narody świata. „Obszary mieszkaniowe o szczególnych potrzebach” o wskaźnikach społeczno-ekonomicznych identycznych jak „getta”, w przeciwieństwie do obszarów, w których ponad 50% mieszkańców to osoby z krajów „innych niż zachodnie”, nie są objęte wymogiem zmiany przeznaczenia mieszkań, jeżeli są to społeczności składające się w większości z mieszkańców z krajów „zachodnich”. Stanowi to zatem celowościowe rozróżnienie dokonywane na podstawie charakteru etnicznego danych obszarów. Fakt, że do kategorii krajów „innych niż zachodnie” należą osoby o różnym pochodzeniu krajowym lub etnicznym nie wyklucza możliwości dyskryminacji rasowej. Co więcej, wobec najemców stosuje się dyskryminację rasową poprzez naruszenie ich prawa do mieszkania. Niedyskryminacja i równe traktowanie stanowią podstawowe zasady składające się na prawo do odpowiedniego mieszkania, o którym mowa w art. 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (ICESCR). Powołany został również art. 2 ust. 2 i art. 5 lit. e) ppkt (iii) Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD). Bezpieczeństwo prawne najmu z punktu widzenia najemców oraz lokalizacja i odpowiedni charakter mieszkalnictwa, stanowiące kilka z siedmiu podstawowych składowych prawa do odpowiedniego mieszkania sformułowanego przez Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w jego Komentarzu ogólnym nr 4, są w tej sytuacji zagrożone, z tego tylko względu, że najemcy „z krajów innych niż zachodnie” są mieszkańcami „obszarów silnie zgettoizowanych” lub mieszkają obok takich mieszkańców.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 33 Østre Landsret uważa, że z brzmienia art. 2 dyrektywy ani orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie sposób wywnioskować, czy termin „pochodzenie etniczne” zawarty w art. 2 ust. 2 lit. a i b), w okolicznościach takich jak zaistniałe w niniejszej sprawie — w której zgodnie z duńską ustawą o mieszkalnictwie socjalnym przewiduje się obowiązek ograniczenia mieszkalnictwa socjalnego „obszarach transformacyjnych” i w której warunkiem uznania obszaru za obszar transformacyjny jest to, że ponad 50% mieszkańców danego obszaru mieszkaniowego to „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie” — należy interpretować w ten sposób, że termin ten obejmuje grupę osób zdefiniowanych jako „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie”?
- 34 Jeżeli należałoby przyjąć taką wykładnię, Østre Landsret nie ma też pewności, czy art. 2 ust. 2 lit. a) i b) należy interpretować w ten sposób, że system opisany w niniejszej sprawie stanowi bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację?
- 35 Ponieważ wyjaśnienia w tej kwestii mają decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia spraw rozpoznawanych w postępowaniu głównym, Østre Landsret uważa za konieczne zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne.