



ØSTRE LANDSRET
KENDELSE
afsagt den 15. december 2021

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

- 1)
- 2)
- 3) ...
- 4)
- 5)
- 6)
- 7)
- 8)
- 9)
- 10)
- 11)
- 12)

(advokat Eddie Khawaja for alle)

mod

Indenrigs- og Boligministeriet
(tidligere Transport- og Boligministeriet)
(advokat Peter Biering)

Biintervenient:
Institut for Menneskerettigheder
(selv)

Landsdommerne Inge Neergaard Jessen, Benedikte Holberg og Jesper Jarnit har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 27. maj 2020 og er ved byrettens kendelse af 9. juli 2020 henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1. Landsretten har ved beslutning af 28. september 2020 tiltrådt henvisningen af sagen, jf. retsplejelovens § 226, stk. 5, jf. stk. 1.

Sagens hovedspørgsmål er, om sagsøgte, Indenrigs- og Boligministeriet, ved boligministerens godkendelse den 10. september 2019 af en udviklingsplan for boligområdet Mjølnerparken har forskelsbehandlet sagsøgerne, [x], på grund af race eller etnisk oprindelse eller krænkede deres rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Under sagen har sagsøgerne nedlagt følgende sideordnede påstande:

1. Indenrigs- og Boligministeriet tilpligtes at anerkende, at ministeriets godkendelse den 10. september 2019 af Udviklingsplanen for Mjølnerparken er i strid med sagsøgernes ret til ikke at blive direkte eller indirekte forskelsbehandlet, jf. lov om etnisk ligebehandling § 3, og Danmarks internationale forpligtelser som udtrykt i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. EMRK artikel 8 om retten til respekt for deres privat og familieliv, EMRK Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, om beskyttelse af ejendomsretten, og EMRK Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, om retten til frit at vælge opholdssted og bopæl, og at beslutningen derfor er ugyldig.

2. Indenrigs- og Boligministeriet tilpligtes at anerkende, at ministeriets godkendelse den 10. september 2019 af Udviklingsplanen for Mjølnerparken er i strid med sagsøgernes rettigheder, som de følger af Danmarks internationale forpligtelser som udtrykt i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for deres privat- og familieliv, EMRK Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, om beskyttelse af ejendomsretten, og EMRK Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, om retten til frit at vælge opholdssted og bopæl, og at beslutningen derfor er ugyldig."

Indenrigs- og Boligministeriet har påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Landsretten har den 25. maj 2021 under sagens forberedelse udskilt den af Indenrigs- og Boligministeriet nedlagte afvisningspåstand til særskilt forhandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2.

Spørgsmålet har været mundtligt forhandlet under deltagelse alene af parterne, ikke biintervenienten, Institut for Menneskerettigheder.

Påstande

Indenrigs- og Boligministeriet har under delhovedforhandlingen nedlagt principal påstand om afvisning, subsidiært frifindelse.

Det er under delhovedforhandlingen oplyst, at den nedlagte subsidiære frifindelsespåstand angår spørgsmålet om rette sagsøgte og er nedlagt for det tilfælde, at landsretten måtte finde, at en afgørelse om, at ministeriet ikke er rette sagsøgte, fører til frifindelse af ministeriet frem for afvisning af sagen.

Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at Indenrigs- og Boligministeriets påstand om afvisning ikke tages til følge, og at den nedlagte frifindelsespåstand vedrørende spørgsmålet om rette sagsøgte afvises.

Sagsfremstilling

Boligorganisationen Bo-Vita udarbejdede den 8. maj 2019 en udviklingsplan for Mjølnerparken, der på Indenrigs- og Boligministeriets (på daværende tidspunkt Transport- og Boligministeriet, tidligere Transport-, Bygnings- og Boligministeriet) ghetto-lister for 2018 og 2019 er kategoriseret som et "hårdt ghettoområde".

Af udviklingsplanen fremgår bl.a. følgende:

"4. Faktuel beskrivelse

Mjølnerparken er en almen boligafdeling fra 1986 under Bo-Vita (tidligere Lejerbo København).

Afdelingen består i dag af 528 familieboliger og 32 ungdomsboliger - i alt 560 boliger. Der er ikke andre boligformer eller erhvervslejemål. Boligerne er fordelt på fire karreer, ...

...

5. Præsentation af tiltagene

...

Udviklingsplanen

Udviklingsplanen vil efter afslutningen af de første etaper i helhedsplanen følge op med at reducere andelen af familieboliger til 40 pct. Forventeligt i 2021 og 2022.

Af hensyn til salgs- og driftbarhed vil det blive tilstræbt, at salget foregår samlet og i hele enheder eller hele karreer.

...

	Nuværende forhold	%	Efter helhedsplanen	%	Udviklingsplanen	%
Ungdomsboliger	32	6	73	13	45	8

Familieboliger	528	94	463	79	233	39,9
Ældreboliger	0	0	0	0	0	0
Erhverv	0	0	25	4	7	1
Boliger sum	560	100	561	96	285	49
Nedrevne	0	0	23	4	23	4
Salg, familieboliger	0	0	0	0	221	38
Salg, ungdomsboliger	0	0	0	0	28	5
Erhverv solgt	0	0	0	0	27	5
Sum/nævneren	560	100	584	100	584	100

...

6. Tidsplan

Der er følgende tidsplan, hvor de karreer, der skal sælges, renoveres først[:]

1. juni 2019: Udviklingsplan indsendt.

Primo 2020: Helhedsplanens arbejder påbegyndes.

Primo 2021(milepæl): Den første karre, der skal sælges, er fraflyttet og færdigrenoveret, salg kan effektueres. Arbejder påbegyndes i næste karre, der skal sælges.

Primo 2022(milepæl): Den anden karre, der skal sælges, er fraflyttet og færdigrenoveret, salg kan effektueres.

Primo 2022: Resten af helhedsplanen påbegyndes.

2024(milepæl): Helhedsplanen er gennemført.”

Planen blev den 20. juni 2019 godkendt af Københavns Kommunes borgerrepræsentation. Af referat af borgerrepræsentationsmøde den 20. juni 2019 fremgår bl.a. følgende fra forvaltningens indstilling:

”11. Udviklingsplan for Mjølnerparken, Nørrebro ...

...

Sagsfremstilling

Indstilling

Indstilling om,

1. at godkende udviklingsplan for Mjølnerparken ...
(Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget)

Problemstilling

Den almene boligafdeling Mjølnerparken er udpeget som et hårdt ghettoområde efter den nye lovgivning fra 2018 om parallelsamfund. Derfor er Københavns Kommune pålagt i samarbejde med den almene boligorganisation Bo-Vita at indsende en udviklingsplan til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, der viser, hvordan andelen af almene familieboliger i Mjølnerparken reduceres til højst 40 % senest i 2030.

På den baggrund skal Borgerrepræsentationen tage stilling til en udviklingsplan for Mjølnerparken.

Løsning

...

Forventninger til salgsscenario

Mjølnerparken består af fire karréer (I, II, III og IV. ...). De 221 familieboliger, der med udviklingsplanen skal sælges i Mjølnerparken, forventes at blive solgt i karré II og III. De to karréer indeholder efter helhedsplanens gennemførelse 228 almene familieboliger og er den karrékombination, hvor man når tættest på lovkravet om at reducere med 221 boliger. Herefter vil der være 226 almene familieboliger i Mjølnerparken.

..."

Ved Transport- og Boligministeriets brev af 10. september 2019 til Bo-Vita og Københavns Kommune godkendte boligministeren udviklingsplanen for boligområdet Mjølnerparken. Det hedder i brevet bl.a.:

"Københavns Kommune og boligorganisationen Bo-Vita har i henhold til almenboliglovens § 168 a, stk. 1, udarbejdet en fælles udviklingsplan for boligområdet Mjølnerparken ... Udviklingsplanens mål er at reducere andelen af almene familieboliger i boligområdet til højst 40 pct. inden 2030.

I henhold til § 13 i bekendtgørelse nr. 1354 af 27. november 2018 foretager boligministeren en konkret vurdering af udviklingsplanen. Planen skal indeholde en redegørelse for, hvordan andelen af almene familieboliger i boligområdet planlægges nedbragt samt en tidsplan med milepæle for nedbringelsen.

Det er Transport- og Boligministeriets vurdering, at udviklingsplanen for Mjølnerparken lever op til kravet om at nedbringe andelen af almene familieboliger i boligområdet til højst 40 pct. inden 2030. ...

Idet udviklingsplanen for boligområdet Mjølnerparken opfylder nedbringelseskravet på højst 40 pct., jf. ovenstående beregning, og idet den udarbejdede tidsplan og milepælene specificerer den overordnede udvikling frem mod realiseringen af planen, godkender jeg udviklingsplanen.

..."

Det er oplyst, at sagsøgerne alle er bosiddende i enten karré II eller III i Mjølnerparken.

Anbringender

Sagsøgerne har i påstandsdokument af 27. oktober 2021 anført følgende til støtte for påstanden om, at sagen ikke afvises:

"Til støtte for den nedlagte påstand gøres gældende, at sagsøgernes påstande, som de er præciseret i processkrift af 30. september 2021, har en sådan klarhed, at de kan tages under pådømmelse og indgå i en domskonklusion, og at sagsøgerne, der alle bebor lejemål beliggende i de berørte blokke i Mjølnerparken, er tilstrækkeligt individuelt og konkret berørt af sagsøgtens godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken, hvorefter der ikke er grundlag for at afvise sagen.

1. Klarheden af påstandene

De i hovedsagen nedlagte påstande, hvorefter ... har en sådan udformning og et sådant indhold, at de er tilstrækkeligt klare og også egnede til at indgå i en domskonklusion.

Bedømmelsen beror ikke herved afgørende på, om der af påstanden kan udledes en konkret operativ retsfølge, som sagsøgerne ønsker sagsøgte pålagt, og som direkte er knyttet til retsforholdet mellem parterne.

Vurderingen af, om en påstand er uegnet til at indgå i en domskonklusion, beror i relation hertil snarere på, om påstanden vil medføre en retsfølge, der, hvis påstanden følges, alligevel ikke kan opfyldes, jf. hertil bl.a. U 2016.3929 Ø og U 2006.910 Ø.

Dette er ikke tilfældet.

Vurderingen beror tillige på den konkrete præcision en påstand i forhold til, hvad der ønskes opnået fra den parts side, der nedlægger

påstanden, jf. hertil bl.a. U 2017.630 H, U2009.2752 H, og U 2005.2134 H.

Sagsøgerne har nedlagt en påstand om, at ministeriet skal anerkende, at godkendelse af Udviklingsplanen for Mjølnerparken krænker sagsøgernes rettigheder efter dansk ret samt de anførte EU-retlige og internationale forpligtelser.

Påstandene er således knyttet til retsstridigheden af ministeriets godkendelse.

En retsstridighed der direkte berører sagsøgerne.

Det forhold, at der ikke i påstandene fra sagsøgernes side er anført, hvad den operative konsekvens af pådømmelsen heraf måtte være, indebærer ikke, at påstandene er uden betydning for sagsøgernes retsstilling, og derved bliver uklar på en sådan måde, at de ikke kan indgå i en domskonklusion.

I U 2010.1942 H nedlagde sagsøger bl.a. påstand om, at

"1. Indstævnte, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, skal anerkende, at lov nr. 598 af 24. juni 2005 om internetdomæner, der særligt tildeles Danmark (internetdomæneloven), i strid med grundlovens § 3, 3. pkt., ved bestemmelserne i lovens §§ 2, 6, 11 og 28 har foretaget indgreb med virkning for en mellem appellanterne og tredjemand verserende retssag, og at loven for så vidt er ugyldig.

2. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skal anerkende, at de bestemmelser i §§ 2, 6, 11 og 28 i internetdomæneloven, som regulerer forholdet mellem appellanterne og tredjemand i en verserende retssag, er i strid med appellanternes rettigheder i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, og at loven for så vidt er ugyldig."

Videnskabsministeriet nedlagte over for disse to påstande principal påstand om afvisning i landsretten, og anførte at begge påstande indeholdt et element af et anbringende, og at påstandene derfor ikke kunne indgå i en domskonklusion i den form, hvori de var nedlagt. Landsretten afviste ikke påstandene. For Højesteret blev der ikke nedlagt påstand om afvisning i relation til de pågældende påstande. De pågældende påstande indeholder i realiteten ikke en operationel følge, der er rettet mod parternes retsforhold. Retten fandt endvidere

ikke, at ugyldighedsdelen af påstandene måtte føre til, at de øvrige dele af påstandene fik karakter af anbringender til støtte herfor.

Der var ikke i øvrigt rejst spørgsmål om påstandenes klarhed.

Det følger af retspraksis endvidere, at anerkendelsespåstande af samme karakter, som påstandene nedlagt i nærværende sag, er taget under pådømmelse af domstolene.

I U 2002.1789 H, der vedrørte et krav om statsborgerskab som betingelse for tilladelse til personmæssig befordring, havde sagsøger nedlagt påstand om, at Trafikministeriet skulle anerkende, at anvendelsen af statsborgerskabskravet i lov om taxikørsel i forhold til ham var i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i tillægsprotokol 1 til EMRK.

For Højesteret var det præciseret, at anerkendelsespåstanden henvisste til, at vedkommende efter den nye taxilovs ikrafttræden ikke havde fået tildelt yderligere taxibevilling, fordi han ikke opfyldte statsborgerskabskravet.

Højesteret udtalte, at anerkendelsespåstanden var affattet tilstrækkelig præcis til at kunne tages under påkendelse. Højesteret fandt, at selvom en afgørelse af anerkendelsespåstanden ikke ville have betydning for vedkommende i andre henseender end vedrørende kravet om erstatning (som var nedlagt som en særskilt betalingspåstand), var påstanden affattet tilstrækkelig præcis til at kunne tages under påkendelse.

Højesteret fandt endelig ikke, at anerkendelsespåstanden kunne anses (alene) som et anbringende til støtte for den nedlagte betalingspåstand.

I U 2021.1073 Ø (under anke), der vedrørte blodtransfusion foretaget på en bevidstløs patient, der var Jehovas Vidne, havde sagsøger (der var ægtefælle til patienten) nedlagt flere påstande.

Der var bl.a. nedlagt to anerkendelsespåstande påstande (sagens påstande 4.a og 4.b) om, at Styrelsen for Patientklager skulle tilpligtes at anerkende, at det konkrete hospital havde foretaget en uberettiget blodtransfusion, hvilket udgjorde et indgreb i strid med EMRK artikel 8 og artikel 9.

Landsretten fandt, at påstandene var affattet tilstrækkeligt præcist til at kunne tages under pådømmelse.

Landsretten anførte således, at:

”Efter praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) kan en krænkelse af EMRK afhængig af omstændighederne genoprettes (»just satisfaction«) uden tilkendelse af erstatning eller godtgørelse ved en retlig konstatering af, at en overtrædelse har fundet sted. Da der er sket frifindelse for kravene på tort godtgørelse, fordi styrelsen ikke er rette sagsøgte, findes dette dog at måtte forudsætte, at en sådan konstatering i givet fald udtrykkes i dommens konklusion. Det bemærkes endvidere, at påstand 4.a og 4.b er affattet tilstrækkeligt præcist til at kunne tages under pådømmelse.”

Konklusionen må således være blevet den samme, hvis der ikke var nedlagt en særskilt påstand om tortgodtgørelse.

Sagsøgerne gør videre gældende, at påstandenes udformning i nærværende ikke i øvrigt ses at rejse nogen tvivl om, hvad genstanden for den foreliggende sag og påstandene er, og at sagen derfor må afvises.

Det er almenboliglovens bestemmelser, som pålægger boligselskaberne og kommunerne at udarbejde udviklingsplaner, og det er Indenrigs- og Boligministeriet, der som ressortministerium er ansvarlig ikke blot for loven, men for endelig konkret godkendelse af de udviklingsplaner, der udspringer af reglerne, og som skal forelægges ministeriet.

Boligselskaberne og kommunerne udarbejder en udviklingsplan, fordi de via almenboligloven er pålagt at udarbejde en sådan, og det er ministeriets godkendelse som er afgørende for, at en udviklingsplan kan træde i kraft og gennemføres, med de deraf følgende konsekvenser for sagsøgerne.

Såfremt boligselskabet og kommunalbestyrelsen ikke havde udarbejdet en udviklingsplan, som Indenrigs- og Boligministeriet ville godkende, havde dette medført et påbud om afvikling af Mjølnerparken. Dette følger af bestemmelserne i §§ 168 a og 168 b i almenboligloven.

Den fremlagt udviklingsplan for Mjølnerparken indeholder fuldstændige detaljer om de tiltag, der skal gennemføres i det pågælden-

de boligområde, herunder salg af de to boligblokke, hvor sagsøgerne bor.

Indenrigs- og boligministeriet er, ligesom alle andre offentlige myndigheder, forpligtet til at overholde EMRK og EU-retten, herunder som denne er udtrykt i lov om etnisk ligebehandling.

Dette skal ske under al udøvelse af ministeriets forvaltningsmyndighed.

Dette gælder således også ved godkendelsen af udviklingsplaner.

Genstanden for sagen er således klar. Den knytter sig direkte til Indenrigs- og Boligministeriets udøvelse af sin forvaltningsvirksomhed under den i almenboligloven og den tilhørende bekendtgørelse gennemførte godkendelsesprocedure.

Indenrigs- og boligministeriet er, uanset at dette ikke fremgår af ordlyden af bekendtgørelsen om fysisk forandring af hårde ghettoer, forpligtet til at påse, at en udviklingsplan, for at denne kan godkendes, ikke medfører rettighedskrænkelser, der udspringer af andre nationale regler, EU-retten eller internationale forpligtelser.

Anerkendelsespåstande og EMRK

Det gøres videre gældende, at adgangen til ved en national domstol at anlægge en sag, hvor det kræves anerkendt, at rettigheder efter bl.a. EMRK er krænket, tillige følger af EMRK.

Det følger af EMRK artikel 1, at de kontraherende stater har en juridisk forpligtelse til at garantere personer under deres jurisdiktion de rettigheder, der er angivet i konventionen.

Såfremt en person gør gældende, at staten har krænket vedkommendes rettigheder efter EMRK, er der mulighed for, at en sag kan indbringes for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Dette følger af EMRK artikel 34.

Indbringelse af en klage for EMD forudsætter imidlertid, at klageren først har udtømt nationale retsmidler. Dette følger af EMRK artikel 35.

Formålet hermed er, at staten skal have mulighed for at råde bod på en eventuel krænkelse, inden staten skal stå til ansvar internationalt. EMRK artikel 35 har i øvrigt nær sammenhæng med EMRK artikel

13, som fastslår, at der skal findes nationale retsmidler til håndhævelse af konventionens rettigheder.

EMRKs kontrolsystem bygger således på en forudsætning om, at påståede krænkelse af rettighederne i EMRK kan behandles på det nationale plan.

Dette medfører, at de nationale domstole skal have mulighed for at efterprøve, om en persons rettigheder efter EMRK er blevet krænket.

Dette gælder, uanset om der måtte være en operativ retsfølge som sådan, som dette f.eks. kan udtrykkes i en påstand om godtgørelse, jf. hertil også U 2021.1073 Ø. En retlig konstatering af, at en overtrædelse har fundet sted, kan udgøre tilstrækkelig genoprettelse efter EMRK, og kan derfor udgøre kernen i den nationale domstolsprøvelse.

Når der ikke er nedlagt en godtgørelsespåstand, må det således forudsættes, at en sådan konstatering af krænkelse kan udtrykkes i en doms konklusion.

Sagsøgerne henviser til yderligere støtte herfor i øvrigt til den af Institut for Menneskerettigheder oplistede domspraksis, jf. side 3, i instituttets indlæg af 30. juni 2021, samt dom af 6. juli 2005, Nachova mod Bulgarien, præmis 145, dom af 24. juli 2012, BS mod Spanien, præmis 62 og 63, og dom af 16. april 2019, Lingurar mod Rumænien, præmis 79-81, for så vidt angår myndighedernes forpligtelse til at anvende ethvert tilgængeligt middel til at bekæmpe racisme.

Anerkendelsespåstand og EU-retten

Det gøres endvidere gældende, at de regler, som sagsøgerne påberåber sig i lov om etnisk ligebehandling, implementerer Rådets direktiv af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (direktiv 2000/43).

Den danske lov skal derfor forstås og fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, herunder EU-Domstolens praksis, som ligeledes skal fortolkes og ses i lyset af Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Charteret).

Charterets artikel 47 foreskriver således en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, som er sikret i EU-retten. Den bygger på EMRK artikel 13, men giver en mere omfattende beskyttelse, idet den ikke er

begrænset til rettighederne i Charteret, men finder anvendelse på alle rettigheder og friheder, der kan udledes af EU-retten.

Direktiv 2000/43 foreskriver ligeledes i artikel 7, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser.

Af præambelbetragtning nr. 19 til direktivet fremgår det ligeledes, at personer som udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, bør sikre den fornødne retsbeskyttelse.

Endelig fremgår det af artikel 19 i Traktaten om Den Europæiske Union (Lissabontraktaten), at medlemsstaterne skal tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

Nationale processuelle regler knyttet til domstolsprøvelse skal således fortolkes i dette lys.

EU-Domstolen har i afgørelsen *Braathens Regional Aviation AB* (sag C-30/19) udtalt, at betaling af et pengebeløb ikke alene kan sikre en effektiv domstolsbeskyttelse for en person, der har nedlagt påstand om, at det fastslås, at der er sket tilsidesættelse af vedkommendes ret til ligebehandling, navnlig når denne persons primære interesse ikke har økonomisk karakter, men tager sigte på at få fastslået, at de faktiske forhold, der foreholdes sagsøgte, har fundet sted, og at få foretaget en retlig kvalificering heraf, jf. dommens præmis 47.

For at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse efter artikel 7 i direktiv 2000/43 og Charterets artikel 47, kan det derfor ikke være et krav, at sagsøgerne skal nedlægge en godtgørelsespåstand, som kan fuldbyrdes, eller en påstand, som har en anden operationel retsfølge, idet sagsøgerne har ret til isoleret at få prøvet, om deres rettigheder efter lov om etnisk ligebehandling er blevet krænket, uanset om der ikke er en retlig følge som sådan ved en konstatering heraf.

Operationaliseringen kan herefter – hvis den i øvrigt måtte ønskes fra en parts side – søges efterfølgende.

2. Sagsøgerne er individuelt og konkret berørt af ministeriets godkendelse

Sagsøgerne finder endvidere, at de alle er individuelt og konkret berørt og påvirket af ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken, og dermed den udøvelse af forvaltningsvirksomhed ministeriet har foretaget i tilknytning hertil.

Om sagsøgerne kan anlægge sag, hvor der ønskes en prøvelse af, om Indenrigs- og Boligministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken udgør ulovlig forskelsbehandling og rettighedskrænkelser af sagsøgerne, beror herefter på, hvordan udviklingsplanen, der er kernen for ministeriets godkendelse og forvaltningsvirksomhed, påvirker sagsøgerne forhold.

Udviklingsplanen for Mjølnerparken, som ministeriet efter almenboligloven og bekendtgørelsen om fysisk forandring af hårde ghettoer har godkendt, og dermed givet gyldighed, indebærer konkret godkendelse af bortsalg af boliger i Mjølnerparken.

Et bortsalg, der direkte berører samtlige sagsøger, der bor i lejemål i de berørte boligblokke nr. 2 og 3.

Det fremgår klart af Udviklingsplanen, at dette betyder, at sagsøgerne vil blive opsagt og påtvunget fraflytning fra deres hjem, jf. Udviklingsplanen (bilag 3) (ekstraktens side 197 og 199), og mere uklart, hvordan de skal tilbydes anden bolig, jf. Indenrigs- og Boligministeriets brev af 20. april 2020 (bilag I) (ekstraktens side 216 ff.).

For samtlige sagsøgere betyder dette, at de står til at fraflytte den konkrete bolig, som har været deres og deres familiers hjem i årtier.

Sagsøgerne er allerede på den baggrund, desuagtet om der foreligger en usikkerhed om tidspunktet for salget og fraflytningen, individuelt og konkret berørt af Indenrigs- og Boligministeriets godkendelse af udviklingsplanen.

Det forhold, at sagsøgerne endnu ikke er opsagt fra deres lejeboliger, er herved uden betydning henset til nærværende sags genstand.

Sagens genstand er således ikke opsigelsen, men Indenrigs- og Boligministeriets udøvelse af sin forvaltningsvirksomhed ved godkendelsen af udviklingsplanen, der medfører forskellige konsekvenser, herunder for sagsøgerne bortsalg af deres lejeboliger med efterfølgende påtvungen fraflytning.

Denne sagsgenstand kan endvidere ikke prøves under f.eks. en efterfølgende boligretssag omkring en konkret opsigelse mod udlejer, der er bundet af den udviklingsplan, som Indenrigs- og Boligministeriet har godkendt.

Sagsøgernes konkrete og individuelle påvirkning, ses herefter at være identisk med de omstændigheder, der er knyttet til dom gengivet i U 2012.2572 H, hvor en række beboere sagsøgte Miljøministeriet med påstand bl.a. om, at ministeriet skulle anerkende, at en ny lov om et testcenter for store vindmøller ved Østerild (testcenterloven) var ugyldig i forhold til sagsøgerne.

Sagsøgernes påstand var navnlig støttet på anbringender om, at testcenterloven var vedtaget i strid med EU's habitatdirektiv.

Testcenterloven gav mulighed for at opstille vindmøller på en højde på op til 250 meter, for at opstille master, etablere vejadgange m.v.

Landsretten fandt, at de af sagsøgerne, som ejede fast ejendom (og dermed havde bopæl) så tæt på testcenteret, ville blive berørt af dette rent visuelt, støjmæssigt eller således, at deres ejendom helt eller delvist kunne eksproprieres havde retlig interesse i at få prøvet, om der var tilstrækkeligt grundlag for beslutningen om at etablere testcenteret ved netop Østerild.

Dette også på et tidspunkt, hvor den nærmere detaljerede påvirkning af f.eks. støj- og skyggegener mv. ikke forelå, ligesom der ikke forelå detaljerede og konkrete anlægsplaner, ligesom opførelsetidspunkt mv. ikke var tidsmæssigt aktualiseret.

Det bemærkes endvidere i den forbindelse, at sagen i U 2012.2572 H samtidig adskiller sig fra nærværende sag ved, at det ikke er almenboliglovens bestemmelser som sådan, som sagsøgerne ønsker prøvet i nærværende sag, men Indenrigs- og Boligministeriets konkrete godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken.

Dette understreger desto mere, at sagsøgerne, som beboere i Mjølnerparken i de boligblokke, som ifølge udviklingsplanen skal frasælges påvirkes konkret og individuelt af ministeriets godkendelse.

Sagsøgerne bemærker i forlængelse heraf, at Indenrigs- og Boligministeriets henvisning til U 2013.3295 H, hvor en interesseorganisation, hverken for sig selv eller som mandatar for en virksomhed, D, kunne anlægge sag mod Fødevarestyrelsen vedrørende styrelsens

afgørelse over for en konkurrerende virksomhed, A, angående sidstnævntes markedsføring, ikke ses at have relevans for den vurdering, der skal ske i nærværende sag.

Højesteret fandt i den pågældende sag, at hverken virksomheden D eller interesseorganisationen var så konkret berørt af Fødevarestyrelsens afgørelse vedrørende virksomheden A's markedsføring, at de i øvrigt havde retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af afgørelsen. Højesteret bemærkede herved, at fødevarerlovgivningen ikke har til formål at varetage økonomiske interesser hos konkurrerende producenter af det pågældende produkt. Højesteret bemærkede endelig, at en anerkendelse af søgsmålskompetence for interesseorganisationen i den anlagte sag om Fødevarestyrelsens afgørelse om virksomheden A's markedsføring ville indebære, at spørgsmålet om lovligheden af A's markedsføring af det pågældende produkt ville kunne prøves uden inddragelsen af virksomheden A.

Sagen er – som det fremgår – på ingen måde sammenlignelig med nærværende sag.

I U 2013.3295 H var der tale om en interesseorganisation, som på vegne af en medlemsvirksomhed, D, ønskede at varetage virksomhedens økonomiske interesser i forhold til en konkurrerende virksomhed ved at få en offentlig myndighed til at ændre en afgørelse, som var foretaget med hjemmel i lovgivning, der har til formål at beskytte forbrugerne. Samtidig var det tydeligt, at hvis søgsmålet var tilladt fremmet, så ville virksomheden, hvis markedsføring var genstanden for sagen, ikke have mulighed for at varetage sine interesser. Interesseorganisationen og virksomheden D havde endelig mulighed for at varetage sine (økonomiske) interesser ved at anlægge et civilt søgsmål mod virksomheden A om brud på markedsføringsloven.

Det følger endelig også af praksis fra EMD, at sagsøgerne må være at anse for tilstrækkelig individuelt og konkret berørt, uanset at deres bolig endnu ikke er frasolgt.

Et offer i EMRKs forstand vil således, jf. artikel 34 og 35 om adgangen til at indgive klager til EMD, efter praksis fra EMD skulle vurderes selvstændigt og uafhængigt af, hvordan afgrænsningen heraf sker i lovgivningen mv. i den kontraherende stat, jf. bl.a. dom af 27. april 2004, Gorraiz Lizarraga m.fl. mod Spanien, præmis 35, dom af 4. december 2015, Roman Zakharov mod Rusland, præmis 164.

Endvidere følger det af EMDs praksis, at en person eller gruppe af personer også kan anses for et offer i konventionens forstand, hvis deres rettigheder fremadrettet vil kunne berøres, jf. hertil dom af 10. marts 1978, Marckx mod Belgien, dom af 6. september 1978, Klass m.fl. mod Tyskland, præmis 30-38, dom af 29. oktober 1992, Open Door and Dublin Well Woman mod Irland, præmis 41-44, dom af 15. marts 2012, Aksu mod Tyrkiet, præmis 50-54.

3. Sammenfatning

Sammenfattende gøres det herefter gældende, at sagsøgernes påstande er egnede til at indgå i en domskonklusion, idet de er tilstrækkelige klare og præcise, og da sagsøgerne både efter dansk ret, EMRK og EU-retten har ret til at få prøvet om deres rettigheder, som de er tillagt, er krænket.

Det gøres tillige gældende, at sagsøgerne har en retlig interesse i at få prøvet Indenrigs- og Boligministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken, da de er individuelt og konkret berørt heraf.”

Under delhovedforhandlingen har sagsøgerne procederet i overensstemmelse hermed.

Sagsøgerne har endvidere anført, at indsigelsen om, at Indenrigs- og Boligministeriet ikke er rette sagsøgte, vedrører sagens realitet og derfor efter fast højesteretspraksis må føre til, at ministeriet frifindes, og ikke at sagen afvises. Dette har ministeriet også anerkendt i duplik af 4. januar 2021, s. 10. Ved landsrettens afgørelse af 25. maj 2021 er imidlertid alene sket udskillelse af den af Indenrigs- og Boligministeriet nedlagte afvisningspåstand. Den af ministeriet nu nedlagte frifindelsespåstand vedrørende spørgsmålet om rette sagsøgte skal derfor afvises.

Indenrigs- og Boligministeriet har i påstandsdokument af 28. oktober 2021 anført følgende til støtte for de nedlagte påstande:

”...

4.1 Afvisning

Til støtte for afvisningspåstanden gør Indenrigs- og Boligministeriet gældende:

- at sagsøgernes præciserede påstande fortsat er uegnede til at indgå i en operativ domskonklusion. Det er Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at der allerede på grund af påstandenes formulering skal

ske afvisning af første led af sagsøgernes påstand 1 og af påstand 2 i sin helhed, jf. afsnit 4.1.1.

- at sagsøgerne ikke opfylder de almindelige betingelser for retlig interesse, hvorfor sagen skal afvises i sin helhed, jf. afsnit 4.1.2.

- at ministeriet ikke er rette sagsøgte, da sagens genstand reelt er en tvist mellem sagsøgerne og Bo-Vita samt Københavns Kommune, hvorfor sagen også af denne grund skal afvises i sin helhed, jf. afsnit 4.1.3.

4.1.1 Sagsøgernes påstande er fortsat uegnede til at indgå i en domskonklusion

Sagsøgerne har tilkendegivet i replikken på side 2-3 (ekstrakten, side 95-96), at de ikke ønsker en prøvelse af almenboliglovens overensstemmelse med EU-retten og sagsøgernes rettigheder efter EMRK, men derimod en konkret prøvelse af Indenrigs- og Boligministeriets afgørelse af 10. september 2019 om godkendelse af udviklingsplanen.

Efter den seneste præcisering, jf. sagsøgernes processkrift 2, side 4-5 (ekstrakten, side 153-154) har sagsøgerne sideordnet påstået Indenrigs- og Boligministeriet tilpligtet at anerkende, at ministeriets afgørelse om godkendelse af 10. september 2019 er i strid med § 3 i lov om etnisk ligebehandling og sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 14, jf. artikel 8, henholdsvis Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, henholdsvis Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, "og at beslutningen derfor er *ugyldig*" (påstand 1), samt at godkendelsen er i strid med EMRK artikel 8, Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, og Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, "og at beslutningen derfor er *ugyldig*" (påstand 2).

Indenrigs- og Boligministeriet gør gældende, at sagsøgernes påstande er uegnede til at indgå i en operativ domskonklusion, selv med den seneste præcisering i processkrift 2 af, at retsfølgen er ugyldighed.

Med de sideordnede påstande ønsker sagsøgerne, at ministeriet i én domskonklusion skal tilpligtes at anerkende både, at ministeriets godkendelse af 10. september 2019 er i strid med § 3 i lov om etnisk ligebehandling og sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 14, jf. artikel 8, henholdsvis Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, henholdsvis Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, "og at beslutningen derfor er *ugyldig*" (sagsøgernes påstand 1), samt at godkendelsen er i strid med EMRK

artikel 8, Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, og Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, "*og at beslutningen derfor er ugyldig*" (sagsøgernes påstand 2).

Sagsøgernes sideordnede påstande er formuleret som to forskellige begrundelser for samme retsfølge, nemlig ugyldighed. Sådanne sideordnede påstande er uegnede til at indgå i en operativ domskonklusion.

Det er der to grunde til:

For det første har første led af sagsøgernes påstande karakter af et anbringende til støtte for retsfølgen i påstandenes andet led. Første led af sagsøgernes påstand 1 og 2 har derudover ingen selvstændig betydning for parternes indbyrdes retsstilling. Dette fremgår også af påstandenes ordlyd, jf. formuleringen "*derfor er ugyldig*". Sagsøgerne har derfor ikke retlig interesse i prøvelsen af denne del (første led) af de nedlagte påstande, som derfor bør afvises.

Det følger af fast retspraksis, at påstande, der reelt må anses som anbringender for en samtidig påstand om f.eks. anerkendelse af ugyldighed eller betaling af et beløb, afvises på grund af manglende retlig interesse.

Dette ses f.eks. i U.1998.1322H, hvor en påstand om anerkendelse af, at en fond var en del af den offentlige forvaltning blev afvist som et anbringende for en samtidig ugyldighedspåstand.

Også i U.2011.2695H blev en påstand om anerkendelse af krænkelse af bl.a. EMRK artikel 8 afvist som et anbringende for en samtidig ugyldighedspåstand.

I U.2012.679H blev en påstand om krænkelse af EMRK artikel 2 afvist som et anbringende for en samtidig betalingspåstand, og i U.2017.2469H afviste Højesteret en påstand om anerkendelse af, at et afslag på statsborgerskab var "*i strid med*" bl.a. EMRK artikel 14, jf. artikel 8, da påstanden reelt måtte anses for et anbringende for en samtidig betalingspåstand.

Udgangspunktet om afvisning gælder også, hvor – som i denne sag – et led i en påstand reelt udgør et anbringende, jf. U.2013.3328 H, hvor Højesteret afviste første led af sagsøgerens principale påstand som et anbringende for påstandens andet led om betaling af et beløb.

En modsætnings slutning fra landsrettens dom i U.2010.1942H kan ikke føre til et resultat i strid med fast højesteretspraksis. Endvidere bestrides det, at dommene U.2013.128H, U.2010.1035H og U.2018.1460H, som anført af Institut for Menneskerettigheder i biinterventionsindlægget, side 3 (ekstrakten, side 139), støtter, at sagsøgernes påstand er egnet til at indgå i en domskonklusion.

For det andet er der tale om to identiske sideordnede påstande om ugyldighed, når der bortses fra påstandenes første led, der som nævnt reelt udgør et anbringende. Det er åbenbart, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i pådømmelse af to identiske ugyldighedspåstande, hvorfor én af disse under alle omstændigheder må afvises. Allerede på grund af påstandenes udformning bør der derfor ske afvisning af første led af sagsøgernes påstand 1 og af påstand 2 i sin helhed.

4.1.1.1 EMRK kan ikke føre til et andet resultat

Det forhold, at sagen angiveligt angår sagsøgernes rettigheder efter EMRK, kan ikke i sig selv begrunde en fravigelse af de almindelige civilprocessuelle regler om påstandes formulering og retlig interesse.

Sagsøgerne er ikke afskåret fra at opnå domstolens stillingtagen til, om der foreligger en krænkelse af deres rettigheder *som anbringender* til støtte for den samtidige påstand om ugyldighed, jf. f.eks. U.1998.1322H, U.2012.679H og U.2017.2469H, hvor Højesteret bemærkede, at de afviste anerkendelses-påstande ville blive prøvet som anbringender. I U.2012.679H udtalte Østre Landsret udtrykkeligt:

"Den omstændighed, at de foreliggende sager drejer sig om påståede krænkelser af EMRK, kan ikke føre til, at sagsøgerne har en selvstændig interesse i at få prøvet påstandene, idet de som anbringender vil blive prøvet i forbindelse med rettens stillingtagen til påstandene 9-14." (understreget her)

Det antages i litteraturen (jf. Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – For Praktikere, 5. udgave, 2020, Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 572), at adgang til domstolene kan betinges af retlig interesse, uden at dette er i strid med retten til adgang til domstolene efter EMRK artikel 6:

"Medlemsstater kan regulere adgangen til en domstolsprøvelse ved at fastsætte processuelle regler. Det vil som udgangspunkt ikke være i strid med adgangen til en domstolsprøvelse, at appel i civile sager er betinget af, at appellanten er repræsenteret af en advokat. Det gælder, selv om parten har fået

afslag på en ansøgning om fri proces. Søgsmål kan gøres betinget af retlig interesse. Afovisning på grund af manglende retlig interesse indebærer ikke, at parten er afskåret fra en domstolsprøvelse, når partens påstande rent faktisk har været underkastet en tilstrækkelig prøvelse, hvilket vil være tilfældet, hvis domstolene efter en tilstrækkelig prøvelse fastslår, at parten ikke har retlige interesse." (understreget her)

Dette gælder så meget desto mere for EMRK artikel 13 om adgangen til effektive retsmidler, der indebærer lempeligere krav end EMRK artikel 6, jf. Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – For Praktikere, 5. udgave, 2020, Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 1253 og side 1256-1257, og f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. oktober 1979 i sag nr. 6289/73, Airey mod Irland, præmis 35, og dom af 26. oktober 2000 i sag nr. 30210/96, Kudła mod Polen, præmis 146 og 151.

Dommen i U.2002.1789H kan ikke føre til et andet resultat.

For det første er sagen ikke sammenlignelig med den foreliggende sag, da den sag angik et konkret afslag på en offentlig tilladelse, som sagsøgeren havde ansøgt om og dermed var adressat for. Sagsøgeren præciserede udtrykkeligt for Højesteret, at anerkendelsespåstanden alene angik det konkrete afslag, der var meddelt ham i oktober 1998, ligesom Højesteret fremhævede, at sagsøgeren af denne grund havde en konkret interesse i at få afklaret, om dette var i strid med hans rettigheder efter EMRK.

Denne sag angår derimod en afgørelse, som sagsøgerne ikke er adressater for, og som ikke påvirker dem på samme direkte og konkrete måde som et afslag, der meddeles en ansøger om en tilladelse, jf. afsnit 4.1.2, nedenfor.

For det andet må dommen ses i lyset af de senere højesteretsdomme i bl.a. U.2012.679H og U.2017.2469H, hvor anerkendelsespåstande blev afvist, selvom de angik sagsøgernes rettigheder efter EMRK.

Om dommen i U.2021.1073Ø bemærkes, at sagen er anket og nu verserer for Højesteret. I præmisserne konstaterede Østre Landsret, at en krænkelse efter omstændighederne kan genoprettes, jf. EMRK artikel 41 om "*just satisfaction*", ved en retlig konstatering heraf uden betaling af godtgørelse.

Indenrigs- og Boligministeriet er for så vidt enig. Ministeriet er dog ikke enig med det af landsretten anførte, hvorefter en sådan retlig

konstatering skal finde udtryk i domskonklusionen for at udgøre tilstrækkelig genopretning efter EMRK artikel 41.

En sådan konstatering kan ske i dommens præmisser, som begrundelse for en domskonklusion om f.eks. ugyldighed. Dette følger af Højesterets dom i U.2017.2929H, sammenholdt med dommen i U.2012.2874H.

I dommen i U.2012.2874H fastslog Højesteret, at udlændingemyndighedernes afgørelser om at pålægge sagsøgeren opholds- og meldepligt i Center Sandholm udgjorde et uproportionalt indgreb i hans rettigheder i strid med EMRK Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, og at afgørelserne derfor måtte ophæves som ugyldige. Denne konstatering skete i dommens præmisser og ikke i domskonklusionen.

I dommen i U.2017.2929H frifandt Højesteret udlændingemyndighederne for en påstand om betaling af godtgørelse i samme anledning, da den retlige konstatering i præmisserne i U.2012.2874H måtte anses for tilstrækkelig genopretning efter EMRK artikel 13, jf. artikel 41:

"Højesteret tiltræder derfor, at det følger af artikel 13 sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at A skal tilkendes en godtgørelse, hvis han i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis efter konventionens artikel 41 ville have ret til godtgørelse.

[...]

Uanset om indgrebet i A's bevægelsesfrihed i en kortere periode forud for dommen af 1. juni 2012 ikke længere opfyldte proportionalitetsbetingelsen, finder vi på den anførte baggrund, at det udgjorde et tilstrækkeligt effektivt retsmiddel efter konventionens artikel 13, at Højesteret konstaterede krænkelsen og fik den bragt til ophør." (understreget her)

4.1.1.2 EU-retten kan ikke føre til et andet resultat

Det kan heller ikke føre til et andet resultat, at sagsøgerne har påberåbt sig artikel 7 i direktivet om etnisk ligebehandling ... og artikel 47 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Chartret).

Medlemsstaternes procesretlige regler er forenelige med EU-retten, når de overholder ækvivalensprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, jf. Chartrets artikel 47.

Dette indebærer,

- at et søgsmål om EU-retlige rettigheder skal behandles på samme måde som tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret,
- at det ikke gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve borgernes rettigheder efter EU-retten, og
- at begrænsninger i adgangen til domstolsprøvelse skal være sagligt begrundede og ikke indebære et uforholdsmæssigt indgreb i det centrale indhold i retten til domstolsprøvelse.

Der henvises til EU-Domstolens dom af 13. marts 2007, *Unibet*, C-432/05, præmis 39-43 og præmis 64.

De danske civilprocessuelle regler om påstandes formulering og om retlig interesse er utvivlsomt i overensstemmelse med disse principper. Højesteret har da også afvist at forelægge præjudicielle spørgsmål herom for EU-Domstolen, da dette ikke gav anledning til rimelig tvivl, jf. f.eks. Højesterets Anke- og Kæremålsudvalgs retsbog af 4. januar 2005 i sag nr. 63/04, hvor dommen er gengivet i U.2007.219H.

Det er hverken umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for sagsøgerne at håndhæve deres rettigheder efter EU-retten. Som anført i afsnit 4.1.1.1 er sagsøgerne ikke afskåret fra at opnå domstolens stillingtagen til, om der er sket tilsidesættelse af deres EU-retlige rettigheder, idet domstolene vil kunne tage stilling til spørgsmålet om krænkelse af disse rettigheder som et anbringende til støtte for påstanden om ugyldighed.

Der gøres heller ikke forskel på behandlingen af søgsmål på EU-retligt og andet grundlag.

Det forhold, at sagsøgerne i replikken på side 11-13 (ekstrakten, side 104-106) har anmodet landsretten om at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, kan heller ikke i sig selv begrunde en fravigelse af de almindelige krav til påstandes formulering og retlig interesse, jf. f.eks. U.2004.3051H, hvor sagen blev afvist, selvom sagsøgerne havde anmodet om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål vedrørende sagens realitet, og U.2021.3052H, hvor sagen blev afvist på trods af sagsøgerens ønske om en prøvelse af en lovbestemmelses overensstemmelse med EU-retten.

Hvad angår EU-Domstolens dom af 15. april 2021 i *Braathens Regional Aviation*, C-30/19, som både sagsøgerne og biintervenienten henviser

til, gøres det gældende, at omstændighederne i den sag ikke er sammenlignelige med den foreliggende sag.

Sagen angik nationale procesretlige regler, hvorefter sagsøgte ved at tage bekræftende til genmæle over for en erstatningspåstand uden at anerkende grundlaget for kravet, kunne afskære retten fra at tage stilling til, om der reelt havde fundet forskelsbehandling sted, jf. dommens præmis 59.

Det var et afgørende moment, at sagsøgte ved sin ensidige beslutning om at tage bekræftende til genmæle kunne bringe sagsøgeren i en situation, hvor han var afskåret fra at opnå, at en civil retsinstant tog stilling til, om forskelsbehandlingen havde fundet sted, jf. dommens præmis 44, 49, 53, 56 og 59.

Situationen var dermed i en vis forstand sammenlignelig med omstændighederne i U.2007.2161H, hvor betaling per kulance uden at anerkende tilstedeværelsen af et ansvarsgrundlag medførte, at sagsøgerne ikke havde retlig interesse.

I den foreliggende sag er omstændighederne imidlertid ganske anderledes.

For det første beror det på sagsøgernes egne forhold, at de savner retlig interesse i denne sag. Dette gælder både deres formulering af de nedlagte påstande, og at de har valgt at anlægge sagen mod Indenrigs- og Boligministeriet, selvom de ikke er tilstrækkeligt konkret, aktuelt og individuelt berørt af ministeriets afgørelse, jf. afsnit 4.1.2, og selvom sagen reelt er et anliggende mellem sagsøgerne og Bo-Vita henholdsvis Københavns Kommune, jf. afsnit 4.1.3.

Modsat situationen i *Braathens*-dommen er der således her ikke tale om, at de danske civilprocessuelle regler "*forhindrer*" landsretten i at undersøge, om sagsøgerne er blevet forskelsbehandlet i strid med EU-retten, jf. modsætningsvis præmis 59.

For det andet er sagsøgerne ikke afskåret fra at opnå domstolenes stillingtagen til, om de har været udsat for forskelsbehandling, da dette som anført kan prøves som anbringender til støtte for påstanden om ugyldighed, ligesom spørgsmålet kan prøves ved et sagsanlæg mod Bo-Vita og/eller Københavns Kommune.

4.1.2 Sagsøgerne opfylder ikke de almindelige betingelser for retlig interesse

Indenrigs- og Boligministeriet gør gældende, at sagsøgerne under alle omstændigheder ikke har retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af ministeriets afgørelse af 10. september 2019 om godkendelse af udviklingsplanen.

Retlig interesse forudsætter efter fast retspraksis, at sagsøgerne er konkret og individuelt berørt af Indenrigs- og Boligministeriets afgørelse af 10. september 2019, jf. f.eks. U.2005.451Ø, U.2013.3295H, U.2016.1526H og U.2020.3989 Ø (under anke).

Det spørgsmål, der søges afklaret, skal derudover være aktuelt, jf. U.2000.97Ø, U.2004.3051H og U.2007.219H.

Sagsøgerne opfylder ikke disse betingelser.

Det er der fem grunde til:

For det første er sagsøgerne ikke *adressater* for Indenrigs- og Boligministeriets afgørelse. Udviklingsplanen er udarbejdet og forelagt af Bo-Vita og Københavns Kommune i fællesskab i overensstemmelse med almenboliglovens § 168 a, stk. 1. Adressaterne for ministeriets afgørelse er dermed Bo-Vita og Københavns Kommune.

Dette understøttes af, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen som beskrevet i svarskriftet, jf. afsnit 3.3, side 13-14 (ekstrakten, side 53-54), den 25. juni 2019 afviste (bilag 8) (ekstrakten, side 213) at behandle den alternative udviklingsplan (bilag 7) (ekstrakten, side 188-193), der var blevet udarbejdet af afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken, og som blev fremsendt den 31. maj 2019 (bilag 6) (ekstrakten, side 202).

Det skete med den begrundelse, at udviklingsplaner efter almenboliglovens §§ 168 a og b skal indsendes af kommunen og boligorganisationen i fællesskab, eller alternativt af kommunen på egen hånd, og at den alternative udviklingsplan ikke var godkendt af Bo-Vita og kommunen.

For det andet beror sagsøgenes interesse i en prøvelse af Indenrigs- og Boligministeriets afgørelse på afgørelsens *afløede og indirekte betydning* for deres lejeforhold med Bo-Vita.

Sagsøgerne mener, at de som lejere i Mjølnerparken er stillet ringere end lejere i andre almene boligområder, idet udviklingsplanen for Mjølnerparken indebærer, at netop deres lejeboliger skal *frasalges*. Som anført i afsnit 3.2, ovenfor, er beslutningen om frasalg ikke truf-

fet af Indenrigs- og Boligministeriet, men derimod af Bo-Vita og Københavns Kommune.

Almenboliglovens § 168 a, stk. 1, pålægger Bo-Vita og Københavns Kommune at udarbejde en udviklingsplan i fællesskab, der skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 %.

Almenboligloven bestemmer imidlertid ikke, *hvordan* denne udviklingsplan specifikt og konkret skal udarbejdes, eller *hvordan* målet om nedbringelse af antallet af almene familieboliger skal opnås. Som anført i afsnit 3.1, ovenfor, fremgår det tværtimod af forarbejderne til almenboligloven, at der findes en række forskellige muligheder for, hvordan dette nedbringelseskrav kan opnås.

Det er med andre ord ganske muligt inden for rammerne af almenboliglovens regler at udarbejde en udviklingsplan for Mjølnerparken, som ikke indebærer, at der f.eks. skal frasælges almene familieboliger. Dette er bedst illustreret ved den alternative udviklingsplan (bilag 7) (ekstrakten, side 188-193), som afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken den 31. maj 2019 sendte til Transport- og Boligministeriet, jf. ovenfor i dette afsnit.

Det har ingen betydning for spørgsmålet om retlig interesse, at Transport- og Boligministeriet har *godkendt* Bo-Vita og Københavns Kommunes udviklingsplan.

Som anført i beskrivelsen af retsgrundlaget for ministeriets godkendelse ovenfor i afsnit 3.1, påser ministeriet ifølge bekendtgørelsen alene, om udviklingsplanen lever op til de formelle kriterier i almenboligloven, hvilket også fremgår tydeligt af selve godkendelsen (bilag 9) (ekstrakten, side 214-216). Der er således ikke tale om, at ministeriet med godkendelsen har taget stilling til substansen i udviklingsplanen i forhold til sagsøgerne konkret og individuelt.

Transport- og Boligministeriet er i almenboliglovens § 168 a, stk. 2, blevet pålagt en *særligt afgrænset* opgave med at godkende udviklingsplaner. Transport- og boligministeren skal ikke blande sig i de *specifikke valg*, som de almene boligselskaber og kommunalbestyrelserne træffer i udarbejdelsen af udviklingsplanerne, medmindre det står klart, at de pågældende valg ikke er realistiske i forhold til at opfylde lovgivningens krav om nedbringelse af andelen af almene familieboliger.

Da udviklingsplanen er udarbejdet inden for rammerne af almenboligloven og bekendtgørelsen om fysisk forandring af hårde ghettoområder, er der ikke grundlag for at hævde, at ministeriet burde have afvist at godkende udviklingsplanen – eller have anvist andre løsninger for nedbringelsen af antallet af almene familieboliger end dem, der fremgår af udviklingsplanen.

Sagsøgernes ønske om prøvelse af ministeriets afgørelse om godkendelse udspringer således af, at Bo-Vitas og Københavns Kommunes fastlæggelse af udviklingsplanens indhold medfører, at godkendelsen kan have en indirekte og afledt betydning for sagsøgernes lejeforhold med Bo-Vita, hvis Bo-Vita opsiger deres lejemål, og/eller at sagsøgerne tilbydes genhusning i medfør af almenlejelovens § 86, stk. 1.

For det tredje ville anerkendelse af søgsmålskompetence indebære, at spørgsmålet om lovligheden af Bo-Vita og Københavns Kommunes beslutning om indholdet af udviklingsplanen kunne prøves uden inddragelse af Bo-Vita og Københavns Kommune. Også af denne grund savner sagsøgerne retlig interesse i et søgsmål mod Indenrigs- og Boligministeriet alene, jf. U.2013.3295H.

For det fjerde savner sagsøgernes påstande aktualitet. Som anført i afsnit 3.3, er det fortsat uklart, om sagsøgerne overhovedet bliver konkret påvirket af udviklingsplanen, og i givet fald *hvornår* en sådan påvirkning måtte indtræde. Det ændrer selvsagt ikke herved, at sagsøgerne i processkrift 2 uden nærmere dokumentation anfører, at selvom de "*endnu ikke er blevet opsagt fra deres lejeboliger*" er dette dog "*kun er et spørgsmål om tid.*", jf. processkriftets side 8 (ekstrakten, side 157).

Det er i dag – godt halvandet år efter sagens anlæg – fortsat uklart, om lejeforholdet mellem sagsøgerne og Bo-Vita vil blive opsagt på baggrund af udviklingsplanen, og/eller om Bo-Vita vil tilbyde sagsøgerne genhusning i eller udenfor Mjølnerparken. Sagsøgernes påstande angår derfor ikke en aktuel retstvist mellem dem og Indenrigs- og Boligministeriet, jf. f.eks. U.2000.97Ø, U.2004.3051H og U.2007.219H.

Det bemærkes endvidere, at en konsekvens af den manglende aktualitet også er, at der endnu ikke er indtrådt en påvirkning af sagsøgernes forhold, der kan udgøre en krænkelse af deres rettigheder i henhold til EMRK, jf. det anførte i afsnit 3.3, ovenfor.

At disse forhold fortsat er uafklarede understøtter, at stillingtagen ikke bør ske uden inddragelse af Bo-Vita og Københavns Kommune, der vil kunne bidrage til sagens oplysning på disse punkter, jf. ovenfor, og at sagen reelt er et anliggende mellem sagsøgerne og dem, jf. afsnit 4.1.3.

For det femte er sagsøgerne på ingen måde efterladt i et retstomt rum. Hvis de mener, at de er blevet diskrimineret på baggrund af udviklingsplanen for Mjølnerparken, har de mulighed for at rejse deres krav over for Bo-Vita og/eller Københavns Kommune, jf. afsnit 4.1.3, nedenfor.

En endnu uvis, indirekte og afledt påvirkning af sagsøgernes lejeforhold med Bo-Vita opfylder ikke de almindelige betingelser for retlig interesse i forhold til Indenrigs- og Boligministeriet.

Den foreliggende sag er dermed sammenlignelig med omstændighederne i U.2013.3295H. I sagen havde interesseorganisationen Margarineforeningen stævnet Fødevarestyrelsen, idet man ønskede en prøvelse af en afgørelse, hvorved styrelsen havde omgjort et påbud fra Føde-vareregion Nord til Arla Foods om forbud mod salg af virksomhedens blandingsprodukt "Lurpak Smør-bar".

Højesteret fandt, at Margarineforeningen ikke havde retlig interesse i at få prøvet Fødevarestyrelsens afgørelse – hverken selv eller som mandatar for Dragsbæk, et medlem af interesseorganisationen, som producerede et konkurrerende produkt.

Højesteret begrundede dette med, at hverken Margarineforeningen eller Dragsbæk var *adressat* for Fødevarestyrelsens afgørelse, eller i øvrigt var så konkret berørt af afgørelsen, at det kunne begrunde retlig interesse.

Højesteret lagde vægt på, at hverken fødevarereloven, benævnelsesforordningen eller fødevarerforordningen havde til formål at varetage sagsøgernes interesse som konkurrerende producent.

Højesteret lagde desuden vægt på, at Dragsbæk ville kunne få prøvet sine anbringender om, at Arla Foods' markedsføring af deres blandingsprodukt var vildledende ved at anlægge en sag direkte mod Arla Foods. Der var således ikke tale om et retstomt rum.

Endelig lagde Højesteret vægt på det (uholdbare) forhold, at en sag mellem Margarineforeningen og Fødevarestyrelsen ville indebære, at

den nævnte afgørelse reelt ville kunne prøves uden nogen inddragelse af adressaten for afgørelsen, Arla Foods.

De samme forhold gør sig gældende i den foreliggende sag.

På samme måde som i den sag er sagsøgerne i den foreliggende sag ikke adressat for ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken, og godkendelsen har ingen selvstændig betydning for sagsøgerne. Ønsker sagsøgerne en prøvelse af, om udviklingsplanen er i strid med lov om etnisk ligebehandling, må de anlægge sagen mod Bo-Vita og/eller Københavns Kommune.

Ligesom i sagen om Lurpak Smørbar ville anerkendelse af søgsmålskompetence indebære, at spørgsmålet om lovligheden af indholdet af udviklingsplanen kunne prøves uden inddragelse af Bo-Vita og Københavns Kommune, selvom det netop er Bo-Vita og Københavns Kommune, som er adressater for ministeriets afgørelse om godkendelse.

Sagsøgerne er som nævnt heller ikke efterladt i et retstomt rum, da de kan opnå prøvelse af udviklingsplanens lovlighed ved sagsanlæg mod Bo-Vita og/eller Københavns Kommune, jf. afsnit 4.1.3, nedenfor. Også dette forhold svarer til omstændighederne i U.2013.3295H.

Den foreliggende sag er derimod ikke sammenlignelig med omstændighederne i landsrettens kendelse U.2012.2572H om Testcenterlovens gyldighed... Som anerkendt af sagsøgerne i deres processkrift 2, side 8 (ekstrakten, side 157), angik U.2012.2572H gyldigheden af en lov, hvorimod denne sag angår sagsøgernes ønske om prøvelse af en konkret forvaltningsakt, der er rettet til tredjemand. Sagerne adskiller sig derudover også på en række yderligere punkter.

Testcenterloven fastlagde detaljeret, i hvilket område og på hvilken måde et testcenter for store vindmøller skulle anlægges og anvendes, jf. lovens § 1, jf. bilag 1-2, og lovens kapitel 2-3. Dette medførte en direkte værdiforringelse af sagsøgernes ejendomme på grund af testcenterets visuelle og støjmessige påvirkning, ligesom etableringen indebar hel eller delvis ekspropriation af sagsøgernes ejendomme.

Afgørelse om ekspropriation kunne med hjemmel i testcenterlovens § 15 træffes af Miljøministeriet, der også var sagsøgt vedrørende lovens gyldighed.

Etableringen af testcenteret var umiddelbart forestående, hvilket bl.a. ses ved, at spørgsmålet om opsættende virkning var et væsentligt tema under sagen. Skovrydningen var således påbegyndt under sagens behandling for landsretten, ligesom dele af projektet og ekspropriationerne allerede var gennemført ved sagens behandling for Højesteret.

I modsætning hertil indebærer ministeriets godkendelse af 10. september 2019 som anført ikke en stillingtagen til, *hvordan* den påkrævede nedbringelse af almene familieboliger opnås gennem udviklingsplanen, herunder om dette skal ske ved frasalg eller ej. Godkendelsen har alene en endnu uvis og indirekte betydning for sagsøgerne på grund af de dispositioner, som Bo-Vita eventuelt måtte foretage i parternes indbyrdes lejeforhold på baggrund af udviklingsplanens materielle indhold.

Forbindelsen mellem testcenterlovens gyldighed og sagsøgernes forhold i U.2012.2572H var dermed langt mere nær og aktuel end den uvisse og indirekte påvirkning af sagsøgernes lejeforhold, som måtte ud-springe af ministeriets afgørelse i denne sag.

4.1.2.1 Hverken EMRK eller EU-retten kan føre til et andet resultat

Den omstændighed, at sagen angiveligt vedrører sagsøgernes rettigheder efter EMRK og EU-retten, kan ikke i sig selv begrunde, at sagsøgerne har retlig interesse.

Udover det anførte ovenfor i afsnit 4.1.1.1-4.1.1.2, om den Europæiske Menneskerettighedskonventions og EU-rettens påvirkning af og krav til nationale civilprocessuelle regler, som ligeledes gør sig gældende i forhold til kravet om retlig interesse, bemærkes, at Højesteret i dommen i U.2013.3295H fandt, at det EU-retlige effektivitetsprincip ikke var til hinder for afvisningen, da sagens genstand ville kunne prøves ved et markedsføringsretligt søgsmål mod adressaten.

I samme sag afviste Højesteret at forelægge præjudicielle spørgsmål herom for EU-Domstolen, da dette ikke gav anledning til rimelig tvivl, jf. Højesterets Anke- og Kæremålsudvalgs retsbog af 22. december 2011 i sag nr. 85/2010.

I dommen i U.2010.1547H bemærkede Højesteret, at EMRK artikel 6 "*ikke giver en part, som ikke har retlig interesse deri, krav på at få en anlagt sag afgjort i realiteten.*" Bestemmelsen var derfor ikke til hinder for afvisning med henvisning til, at appellanterne ikke opfyldte de almin-

delige krav til retlig interesse, herunder at de var tilstrækkeligt konkret berørt.

Som anført er sagsøgerne på ingen måde efterladt i et retstomt rum, idet de kan opnå domstolens stillingtagen til, om udviklingsplanens indhold indebærer en krænkelse af deres rettigheder efter EMRK og EU-retten ved et sagsanlæg mod Bo-Vita og/eller Københavns Kommune.

4.1.3 Indenrigs- og Boligministeriet er ikke rette sagsøgte

Indenrigs- og Boligministeriet gør endelig gældende, at ministeriet ikke er rette sagsøgte.

Dét, som sagsøgerne reelt ønsker prøvet, er, hvorvidt udviklingsplanen for Mjølnerparken og deri en mulig beslutning om frasalg af sagsøgernes lejeboliger er i overensstemmelse med lov om etnisk ligebehandling, EU-retten og EMRK.

Som anført i afsnit 4.1.2, udspringer sagsøgernes ønske om prøvelse af ministeriets afgørelse af dennes endnu uvisse og indirekte påvirkning af deres lejeforhold med Bo-Vita, og en sådan prøvelse indebærer reelt en stillingtagen til lovligheden af udviklingsplanens materielle indhold i forhold til sagsøgerne uden inddragelse af Bo-Vita og Københavns Kommune.

Dette er et anliggende mellem sagsøgerne og Bo-Vita og/eller Københavns Kommune, der i fællesskab har udarbejdet planen og besluttet dens indhold, og som står i et direkte retsforhold med sagsøgerne, jf. f.eks. dommen i U.2003.71H, hvor Højesteret afviste et søgsmål mod Pressenævnet, da sagens genstand reelt var en tvist mellem klageren og massemediet.

Dette understøttes af, at udviklingsplaners forenelighed med EU-retten og EMRK i andre sager behandles som en tvist mellem den almene boligorganisation og lejerne, jf. Retten i Helsingørs dom af 20. november 2020 i sag nr. BS-13867/2020-HEL, og de verserende sager ved Østre Landsret nr. BS-26702/2020-OLR, BS-26704/2020-OLR, BS-26705/2020-OLR og BS-26706/2020-OLR.

Indenrigs- og Boligministeriet er derfor ikke rette sagsøgte.

4.2 Frifindelse

Til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand gør Indenrigs- og Boligministeriet de samme anbringender gældende som anført ovenfor i afsnit 4.1.3 om rette sagsøgte.”

Under delhovedforhandlingen har Indenrigs- og Boligministeriet procederet i overensstemmelse hermed.

Indenrigs- og Boligministeriet har endvidere anført, at der findes praksis for, at en indsigelse om rette sagsøgte kan føre til sagens afvisning, men også praksis for, at der sker frifindelse, hvis en sådan indsigelse imødekommes. Da spørgsmålet om retlig interesse og rette sagsøgte hænger sammen, er påstanden nedlagt for det tilfælde, at landsretten måtte mene, at ministeriet ikke er rette sagsøgte, og at det rigtige instrument er frifindelse.

Retsgrundlag

I lovbekendtgørelse nr. 1877 af 27. september 2021 om almene boliger m.v. hedder det bl.a.:

”§ 61 a Ved et udsat boligområde forstås et område, hvor mindst to af følgende kriterier er opfyldt:

- 1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- 2) Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst tre gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- 3) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.
- 4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusivt uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

Stk. 2. Ved et ghettoområde forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct., og hvor mindst to af kriterierne i stk. 1 er opfyldt.

Stk. 3. Ved et boligområde nævnt i stk. 1 og 2 forstås fysisk sammenhængende matrikelnumre, som i 2010 var ejet af almene boligafdelinger og havde sammenlagt mindst 1.000 beboere. Transport-, bygnings- og boligministeren kan godkende opdeling af boligområder, og at andre matrikelnumre, som er fysisk sammenhængende med matrikelnumrene i 1. pkt., indgår i boligområdet.

Stk. 4. Ved et hårdt ghettoområde forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne i stk. 2, jf. dog stk. 5.

Stk. 5. For årene 2018, 2019 og 2020 skal betingelserne i stk. 2 have været opfyldt de seneste 5 år.

Stk. 6. Transport-, bygnings- og boligministeren offentliggør den 1. december hvert år, hvilke områder der opfylder betingelserne i stk. 1, 2, 4 og 5.

...

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

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

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

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

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

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

Stk. 6. § 51 c og § 59, stk. 6 og 7, finder anvendelse på et boligområde omfattet af en fælles udviklingsplan, jf. stk. 1, som ikke længere opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1 eller 4, indtil udviklingsplanen er gennemført eller boligområdet i 4 på hinanden følgende år ikke opfylder betingelserne i § 61 a, stk. 1 eller 4, dog senest den 1. januar 2030.”

Bestemmelserne i almenboliglovens § 168 a, stk. 1-4, blev indført ved lov nr. 1322 af 27. november 2018. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. (lovforslag nr. L 38 af 3. oktober 2018, § 1, nr. 39):

”2. Lovforslagets indhold

...

2.2. Initiativer til udvikling af ghettoområder

...

2.2.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

...

For samtlige hårde ghettoområder vil der efter den foreslåede § 168 a skulle udarbejdes en udviklingsplan, der skal nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. inden 2030. I de fire år indregnes også perioden før ikrafttræden af de foreslåede nye ghettokriterier.

Det foreslås, at transport-, bygnings- og boligministeren undtagelsesvis kan godkende en udviklingsplan i et hårdt ghettoområde, hvor nedbringelsen af almene familieboliger i området inden 2030 sker til en andel, der er højere end 40 pct. ...

Kravet om udarbejdelse af en udviklingsplan rettes til de boligorganisationer og kommuner, der er ansvarlige for de relevante ghettoområder. Når et boligområde bliver omfattet af kravet om udarbejdelse af en udviklingsplan, vil kommunalbestyrelsen og boligorganisationen derfor i fællesskab skulle udarbejde denne plan. I planen skal det med konkrete nedslagspunkter fremgå, hvordan man vil udvikle boligområdet og sikre blandede boligformer, der bidrager til nedbringelse af andelen af almene familieboliger frem mod 2030. Forpligtigelsen om at andelen af almene familieboliger skal nedbringes til højst 40 procent vil ikke kunne ændres af, at boligområdet ikke længere optræder på ghettolisten. Forpligtigelsen gælder således, til den er opfyldt.

Reduktionen i andelen af almene familieboliger kan opnås på flere måder. Det kan ske ved at bygge nye boliger, som ikke er almene familieboliger. Det kan f.eks. være rækkehuse eller tagboliger, som afhændes som ejerboliger. Almene familieboliger kan endvidere afhændes med henblik på at fungere som private udlejningsboliger, andelsboliger eller ejerlejligheder. Ligeledes kan restarealer afhændes med henblik på fortætning gennem opførelse af f.eks. private ejerboliger. Det er også muligt at nedbringe andelen af almene familieboliger ved at etablere er-

hvervsarealer i boligområdet eller flytte kommunale arbejdspladser ind i området. 75 m² erhvervsareal tæller som en bolig, et erhvervsareal på 150 m² tæller som to boliger og så videre.

Andelen af almene familieboliger kan endvidere nedbringes ved at nedrive almene familieboliger, så de ikke længere indgår i boligområdet. Boliger, som rives ned, eller som er blevet nedrevet i perioden siden 2010, kan tælles med i boligbestanden ved opgørelse af andelen af almene familieboliger. Det er en forudsætning for at tælle nedrevne boliger med, at de ikke er blevet erstattet af nye boliger i boligområdet.

Endelig kan andelen af almene familieboliger nedbringes ved at ommærke almene familieboliger til almene ældreboliger eller almene ungdomsboliger, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.

...

Udviklingsplanen skal redegøre for, hvordan andelen af almene familieboliger i området inden for en årrække og senest i 2030 ved hjælp af afhændelse af boliger eller grunde, fortætning, erhvervslejemål, nedrivning og ommærkning af familieboliger og lignende vil være nedbragt til 40 pct. Desuden skal udviklingsplanen indeholde en finansieringsplan og beskrivelse af organisering og samarbejdsflader mellem boligorganisationen og kommunen.

...

På baggrund af en konkret vurdering godkender transport-, bygnings- og boligministeren den udarbejdede udviklingsplan. Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte vilkår og betingelser i forbindelse med godkendelse af den kommunale udviklingsplan, herunder at de nødvendige miljøgodkendelser og tilladelser skal indhentes.

Såfremt udviklingsplanen kan godkendes, og boligorganisationen ansøger Landsbyggefonden om økonomisk støtte, omformes planen til en egentlig helhedsplan, hvori indgår såvel de fysiske forandringer, der følger af udviklingsplanen, som boligsociale indsatser, der skal bidrage til at omdanne ghettoområdet til en velfungerende bydel. I helhedsplanen skal boligorganisationen sammen med kommunalbestyrelsen opstille milepæle for helhedsplanens fremdrift. Milepælene fastsættes og afstemmes efter, at det skal være muligt at stoppe planen og fratage videre finansiering, hvis det vurderes, at planen ikke realiseres tilfredsstillende, eller at den ikke vil føre til det ønskede resultat.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

...

Til nr. 39

...

Efter den foreslåede § 168 a, stk. 1, 1. pkt., skal den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen i fællesskab udarbejde en udviklingsplan for et boligområde, som er beliggende i et hårdt ghettoområde, jf.

den foreslåede § 61 a, stk. 4. Forslaget vil få den virkning, at udviklingsplanen vil medvirke til, at udsatte boligområder omdannes til åbne og velintegrerede bydele og modvirke dannelse af parallelsamfund.

Efter den foreslåede § 168 a, stk. 1, 2. pkt., skal udviklingsplanen have som mål inden 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. af alle boliger i det pågældende hårde ghettoområde, jf. den foreslåede § 61 a, stk. 4. Forslaget vil medvirke til, at andelen af almene familieboliger vil blive nedbragt til højst 40 pct. og derved bidrage til flere blandede bolig- og ejerformer i de boligområder, der vil blive omfattet af kravet om udviklingsplaner.

...

Udviklingsplanen skal på baggrund af en ambitiøs, men realistisk vurdering konkret angive, hvilke skridt boligorganisationen har tænkt sig at tage, herunder hvilke boliger boligorganisationen har tænkt sig at nedrive eller sælge. Desuden skal udviklingsplanen indeholde en tidsplan for omdannelse af boligområdet, således at denne sker inden for en rimelig tidshorisont, en skitse for finansiering af omdannelsen og milepæle for denne. Der vil i en bekendtgørelse blandt andet blive fastsat en frist for indsendelse af udviklingsplanen. Denne frist forventes fastsat til 6 måneder.

Med § 168 a, stk. 2, foreslås, at transport-, bygnings- og boligministeren skal godkende udviklingsplaner efter det foreslåede stk. 1.

Inden indsendelse til ministerens godkendelse skal planen være besluttet af boligorganisationens øverste myndighed og godkendt af kommunalbestyrelsen. ...

Kravet om, at ministeren skal godkende udviklingsplanen, vil indebære, at ministeren vurderer, om planen er realistisk og tilstrækkelig i forhold til at vende boligområdets udvikling, herunder om omdannelsen planlægges gennemført inden 2030. Det forhold, at planen har som sit mål at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. af alle boliger i det pågældende boligområde, vil således ikke i sig selv indebære, at betingelserne for ministerens godkendelse er opfyldt.

Den godkendte udviklingsplan skal danne udgangspunkt for en egentlig helhedsplan i overensstemmelse med tidsplanen. Hvis boligorganisationen har fået ministerens godkendelse af en udviklingsplan, men denne efterfølgende ikke gennemføres i overensstemmelse med planen, vil kommunalbestyrelsen som følge af de almindelige tilsynsbeføjelser efter almenboliglovens § 165 kunne indsætte en forretningsfører til at sikre den videre udvikling i overensstemmelse med planen."

Af bekendtgørelse nr. 1354 af 27. november 2018 om fysisk forandring af hårde ghettoområder, fremgår bl.a.:

"Godkendelse af udviklingsplanen

§ 13 Ved transport-, bygnings- og boligministerens godkendelse af den indsendte fælles eller kommunale udviklingsplan foretages en konkret vurdering af planen.

Stk. 2. Ved godkendelsen lægges bl.a. vægt på

- 1) at udviklingsplanen vil medføre den krævede reduktion i andelen af almene familieboliger i boligområdet inden 2030,
- 2) at de tiltag, der fastsættes i udviklingsplanen, er realistiske og egnede til at opnå det fastsatte mål,
- 3) at den forventede finansiering er realistisk,
- 4) at tidsplanen indeholder oplysning om forventede tidspunkter for de enkelte tiltag, herunder for ommærkning, ombygning, salg eller nedrivning af boliger, og
- 5) at den tidsplan, der er fastsat, er realistisk.

§ 14 Hvis transport-, bygnings- og boligministeren ikke kan godkende udviklingsplanen, kan ministeren stille krav om ændring af planen, herunder på nærmere angivne punkter.

Stk. 2. Hvis udviklingsplanen ikke ændres i henhold til ministerens krav efter stk. 1, inden for en frist for indsendelse af den ændrede plan fastsat af ministeren, træffer ministeren afgørelse på det foreliggende grundlag."

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagsøgernes påstande

Første led i sagsøgernes påstand 1 går ud på, at Indenrigs- og Boligministeriet skal anerkende, at ministeriets godkendelse af udviklingsplanen er i strid med sagsøgernes ret til ikke at blive forskelsbehandlet, jf. lov om etnisk ligebehandling og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Sagsøgerne påberåber sig dette led i påstanden til støtte for påstandens andet led om, at beslutningen om godkendelse af udviklingsplanen er ugyldig. Tilsvarende går første led i sagsøgernes påstand 2 ud på, at Indenrigs- og Boligministeriet skal anerkende, at ministeriets godkendelse af udviklingsplanen er i strid med sagsøgernes ret efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention til respekt for deres privat- og familieliv samt deres ret til frit at vælge opholdssted og bopæl. Sagsøgerne påberåber sig dette led i påstanden til støtte for påstandens andet led om, at beslutningen om godkendelse af udviklingsplanen er ugyldig. Første led i begge påstande er således reelt anbringender til støtte for påstandene om ugyldighed. Landsretten vil – således som sagen er forelagt landsretten – tage stilling til disse anbringender som led i prøvelsen af spørgsmålet om ugyldighed.

Som følge af det anførte afvises første led i sagsøgernes påstand 1 og første led i sagsøgernes påstand 2. Påstand 1 og påstand 2 indeholder herefter to identiske sideordnede påstande om ugyldighed. Da sagsøgerne ikke har retlig interesse i pådømmelse af to identiske ugyldighedspåstande, afvises tillige andet led i påstand 2.

Retlig interesse

Den omhandlede udviklingsplan for Mjølnerparken, som er vedtaget af Bo-Vita og Københavns Kommune, og som den 10. september 2019 blev godkendt af Transport- og Boligministeriet, indebærer bl.a., at 221 familieboliger og 28 ungdomsboliger skal sælges. Det fremgår af planen, at der er et ønske om at sælge hele karréer. Af udviklingsplanens punkt 6 om Tidsplan fremgår, at der skal sælges to karréer. Udviklingsplanen indeholder ikke oplysning om, hvilke karréer der skal frasælges, men af Københavns Borgerrepræsentations referat fra godkendelsen af Udviklingsplanen og af Bo-Vitas hjemmeside fremgår det, at der skal sælges cirka 260 af Mjølnerparkens boliger i karré II og III. Det er uomtvistet, at alle sagsøgerne er beboere i Mjølnerparken og lejer familieboliger i karré II og III i Mjølnerparken på tidsubegrænsede lejekontrakter.

Mjølnerparken blev i 2018 kategoriseret som et hårdt ghettoområde. Bo-Vita og Københavns Kommune var derfor i henhold til lov om almene boliger forpligtet til at udarbejde en udviklingsplan med henblik på at nedbringe andelen af almene familieboliger i Mjølnerparken til højst 40 pct. Denne udviklingsplan skulle ligeledes i henhold til lov om almene boliger godkendes af Transport- og Boligministeriet.

Som det fremgår af de gengivne forarbejder til bestemmelserne i almenboliglovens § 168 a, stk. 1-4, vil reduktionen i andelen af almene familieboliger kunne opnås på flere måder, bl.a. ved at bygge nye boliger, som ikke er almene familieboliger, ved afhændelse med henblik på at fungere som f.eks. private udlejningsboliger eller ved etablering af erhvervsarealer i boligområdet. Det følger af § 13, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1354 af 27. november 2018 om fysisk forandring af hårde ghettoområder, at der ved ministeriets godkendelse foretages en konkret vurdering af udviklingsplanen. I § 13, stk. 2, er det oplyst, at der ved godkendelsen bl.a. skal lægges på, om udviklingsplanen vil medføre den krævede reduktion i andelen af almene familieboliger i området, om de tiltag, der fastsættes i udviklingsplanen, er realistiske og egnede til at opnå det fastsatte mål, om tidsplanen indeholder oplysninger om forventede tidspunkter for de enkelte tiltag, herunder salg af boliger, og om den fastsatte tidsplan er realistisk. Det fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 14, at ministeriet kan stille krav om ændring af planen, herunder på nærmere angivne punkter, hvis ministeriet ikke kan godkende planen.

Uanset at sagsøgerne ikke er adressater for ministeriets afgørelse om godkendelse af udviklingsplanen, finder landsretten på ovennævnte baggrund, at sagsøgerne er konkret og individuelt berørt af ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken. Den omstændighed, at sagsøgerne ikke på nuværende tidspunkt er blevet opsagt fra deres lejboliger, findes ikke at kunne føre til et andet resultat. Landsretten har herved lagt vægt på, at en opsigelse er en så indgribende omstændighed, at sagsøgerne har en berettiget interesse i at få prøvet spørgsmålet om udviklingsplanens gyldighed, inden planen effektue-

res. Herefter og da det, som sagsøgte i øvrigt har anført vedrørende spørgsmålet om retlig interesse, ikke kan føre til et andet resultat, finder landsretten, at sagsøgerne opfylder de almindelige betingelser for retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af ministeriets afgørelse af 10. september 2019 om godkendelse af udviklingsplanen, og at Indenrigs- og Boligministeriet er rette sagsøgte for en prøvelse heraf.

THI BESTEMMES:

Første led i sagsøgernes påstand 1 samt hele påstand 2 afvises.

Indenrigs- og Boligministeriets påstand om afvisning af sagen i sin helhed og den subsidiære påstand om frifindelse tages ikke til følge.

