



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 11. juni 2020¹

Sag C-302/19

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
mod
WS**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/98/EU – tredjelandstatsborgeres rettigheder som indehavere af en kombineret tilladelse – artikel 12 – ret til ligebehandling med hensyn til social sikring – national lovgivning, som udelukker hensyntagen til tredjelandstatsborgeres familiemedlemmer, der ikke opholder sig i medlemsstaten, ved beregning af ret til en familieydelse«

I. Indledning

1. Med sin anmodning om præjudiciel afgørelse har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) anmodet Domstolen om at fortolke artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat².

2. Artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 giver tredjelandstatsborgere med en kombineret tilladelse ret til ligebehandling med værtsmedlemsstatens borgere med hensyn til social sikring. Tvisten i hovedsagen drejer sig om, hvorvidt denne artikel er til hinder for en national lovgivning, der til forskel fra de bestemmelser, der er fastsat for værtsmedlemsstatens statsborgere, udelukker tredjelandstatsborgeres familiemedlemmer, der ikke opholder sig på denne stats område, med henblik på beregning af retten til en familieydelse.

3. Den foreliggende sag giver således Domstolen lejlighed til at udvikle sin praksis vedrørende retten til ligebehandling af indehavere af en kombineret tilladelse i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98 i lyset af dom af 21. juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

4. Den foreliggende sag er forelagt Domstolen parallelt med en anden sag, Istituto nazionale della previdenza Sociale (Familieydelse til fastboende udlændinge) (sag C-303/19), i hvilken mit forslag til afgørelse fremsættes i dag. I den sag har den forelæggende ret rejst et lignende spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 11, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – EUT 2011, L 343, s. 1.

tredjelandssstatsborgeres status som fastboende udlænding³, nemlig om den samme undtagelse, der finder anvendelse på tredjelandssstatsborgere, hvis familiemedlemmer ikke opholder sig i værtsmedlemsstaten, er i overensstemmelse med retten til ligebehandling for fastboende udlændinge i henhold til det pågældende direktiv.

5. Disse to sager rejser grundlæggende nye spørgsmål om anvendelsen af ligebehandling af tredjelandssstatsborgere i henhold til EU-retten og samspillet mellem direktiv 2003/109 og direktiv 2011/98 i denne henseende. De har ligeledes potentielle konsekvenser for andre direktiver, der indeholder bestemmelser om ligebehandling af tredjelandssstatsborgere inden for de EU-retlige forskrifter på migrationsområdet⁴.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

6. Følgende fremgår af 20. og 24. betragtning til direktiv 2011/98:

- »(20) Alle tredjelandssstatsborgere, der har lovligt ophold og lovligt arbejde i en medlemsstat, bør i det mindste have et sæt fælles rettigheder på grundlag af ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere, uanset det oprindelige formål med eller grundlag for indrejsetilladelsen. Retten til ligebehandling på de områder, der er præciseret i dette direktiv, bør ikke kun gælde tredjelandssstatsborgere, der er indrejst i en medlemsstat med henblik på arbejde, men også tredjelandssstatsborgere, der er indrejst af andre grunde, og som har fået adgang til arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med andre bestemmelser i EU-retten eller national lovgivning, herunder en arbejdstager fra et tredjeland familiemedlemmer, der er indrejst i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring [⁵], [...].
- (24) Arbejdstagere fra tredjelande bør have ret til ligebehandling hvad angår social sikring. De sociale sikringsgrene er defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger [⁶]. Bestemmelserne om ligebehandling med hensyn til social sikring i dette direktiv gælder også for arbejdstagere, der får opholdstilladelse i en medlemsstat direkte fra et tredjeland. Ikke desto mindre bør dette direktiv ikke give arbejdstagere fra tredjelande flere rettigheder end de rettigheder, der allerede fremgår af gældende EU-ret hvad angår social sikring for tredjelandssstatsborgere, som er i situationer, hvor landegrænserne overskrides. Endvidere bør dette direktiv ikke indrømme rettigheder i forbindelse med situationer, der ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde, f.eks. i forbindelse med familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland. Dette direktiv bør udelukkende give rettigheder til de familiemedlemmer, der sammen med en arbejdstager fra et tredjeland flytter til en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, eller til familiemedlemmer, der allerede har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat.«

3 – EUT 2004, L 16, s. 44.

4 – Jf. navnlig artikel 22 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/801 af 11.5.2016 om betingelserne for tredjelandssstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter, og au pair-ansættelse (omarbejdning) (EUT 2016, L 132, s. 21), som henviser til bestemmelserne om ligebehandling i artikel 12 i direktiv 2011/98. Jf. endvidere punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

5 – EUT 2003, L 251, s. 12.

6 – EUT 2004, L 166, s. 1.

7. Artikel 12 i direktiv 2011/98 med overskriften »Retten til ligebehandling« bestemmer:

»1. Arbejdstagere fra tredjelande, jf. artikel 3, stk. 1, litra b) og c), skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold, hvad angår: [...]

e) sociale sikringsgrene som defineret i forordning (EF) nr. 883/2004 [...]

2. Medlemsstaterne kan begrænse retten til ligebehandling: [...]

b) ved at begrænse de rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der følger af stk. 1, litra e), men kan ikke begrænse disse rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der er i beskæftigelse, eller som har været beskæftiget i mindst seks måneder, og som er registreret som arbejdsløse.

Medlemsstaterne kan endvidere beslutte, at stk. 1, litra e), for så vidt angår familieydelser ikke skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som har fået tilladelse til arbejde på en medlemsstats område for et tidsrum på ikke over seks måneder, på tredjelandsstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse med henblik på studier, eller på tredjelandsstatsborgere, der fået arbejdstilladelse på grundlag af et visum.«

B. Italiensk ret

8. Ved artikel 2 i decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (lovdekret nr. 69 af 13.3.1988 om fastsættelse af bestemmelser om social sikring, forbedring af forvaltningen af havnevæsenet og andre hasteforanstaltninger), som med ændringer blev ophøjet til lov nr. 153 af 13. maj 1988 (herefter »lov nr. 153/1988«) (GURI nr. 143 af 20.6.1988), blev assegno per il nucleo familiare (herefter »familietilskud«) indført. Denne artikel er affattet således:

»1. For arbejdstagere, pensionsmodtagere, modtagere af sociale sikringsydelser med tilknytning til en lønnet beskæftigelse, [...] erstattes familietillæg, supplerende familietillæg og alle andre familieydelser [...], såfremt betingelserne i denne artikels bestemmelser er opfyldt, af et familietilskud.

2. Tilskuddet ydes i henhold til forskellige satser på baggrund af antallet af medlemmer af husstanden og husstandsindkomsten efter den tabel, der er vedhæftet nærværende dekret. Indkomstgrænserne i denne tabel justeres opad [...] for husstande, der tæller medlemmer, der på grund af sygdom eller fysisk eller psykisk svækkelse helt eller delvist er ude af stand til at bestride et almindeligt arbejde, eller såfremt der er tale om mindreårige, der generelt har vanskeligt ved at udføre opgaver, der er normale for deres alderstrin. Disse indtægtsgrænser justeres opad [...], såfremt de i stk. 1 beskrevne personer er enke eller enkemand, skilt, separeret eller ugift. Med virkning fra den 1. juli 1994 gælder, at når den i stk. 6 beskrevne husstand omfatter to børn eller flere, forøges tilskuddets månedlige beløb [...] for hvert barn, bortset fra det første.

[...]

6. Husstanden består af ægtefællerne, med undtagelse af ægtefæller, der er faktisk og retligt separeret, og børn og dermed ligestillede personer [...], der er under 18 år eller uden aldersbegrænsning, når disse på grund af sygdom eller fysisk eller psykisk svækkelse er ude af stand til at bestride et almindeligt arbejde. [...]

6a. Den i stk. 6 omhandlede husstand omfatter ikke ægtefæller og børn og dermedigestillede personer, der er udenlandske statsborgere, som ikke har bopæl i Italien, med undtagelse af tilfælde, hvor den stat, hvori udlændingen er statsborger, har indført en gensidig ordning i forhold til italienske statsborgere, eller der er blevet indgået en international konvention på området for familietilskud. Arbejds- og socialministeren fastslår efter høring af udenrigsministeren, hvilke stater der er omfattet af gensidighedsprincippet. [...]»

9. Direktiv 2011/98 blev gennemført i italiensk ret ved Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regelmæssigt i uno Stato membro (lovdekret nr. 40 af 4.3.2014 om gennemførelse af direktiv 2011/98/EU, herefter »lovdekret nr. 40/2014«) (GURI nr. 68 af 22.3.2014).

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og det præjudicielle spørgsmål

10. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at WS er en tredjelandsstatsborger, som siden den 9. december 2011 har haft en arbejdstilladelse til lønnet beskæftigelse i Italien og siden den 28. december 2015 har haft en kombineret arbejds- og opholdstilladelse som omhandlet i lovdekret nr. 40/2014, som gennemfører direktiv 2011/98. Fra januar til juni 2014 og dernæst fra juli 2014 til juni 2016 opholdt WS' hustru og to børn sig i oprindelsestredjelandet (Sri Lanka)⁷.

11. WS blev for disse perioder nægtet familietilskud fra Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (den italienske sociale sikringsstyrelse, herefter »INPS«) med den begrundelse, at familiemedlemmer, der ikke opholder sig i Italien, i henhold til artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988, er udelukket fra beregningen af tilskuddet for så vidt angår tredjelandsstatsborgere.

12. WS anlagde sag til prøvelse af INPS' afgørelse ved Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (domstol i arbejdsretlige sager, Alessandria, Italien). Til støtte for søgsmålet nedlagde han påstand om, at artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 var uforenelig med hans ret til ligebehandling i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98, for så vidt som denne lovgivning behandler tredjelandsstatsborgere mindre gunstigt end værtsmedlemsstatens statsborgere. Den pågældende domstol forkastede søgsmålet.

13. WS iværksatte appel af denne afgørelse ved Corte d'appello di Torino (appeldomstolen i Torino, Italien). Denne ret gav WS medhold, idet den på grundlag af artikel 12 i direktiv 2011/98 fastslog, at artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 medførte forskelsbehandling og afslog at anvende bestemmelsen.

14. INPS har iværksat kassationsanke til prøvelse af appeldommen og fremsat et enkelt anbringende om fejlagtig anvendelse af artikel 12 i direktiv 2011/98 og lovdekret nr. 40/2014.

15. Den forelæggende ret har anført, at familietilskuddet er et finansielt supplement, som navnlig er tilgængeligt for alle, der arbejder i Italien, for så vidt som de tilhører en husstand, hvis indkomst ikke overstiger en vis grænse. Tilskuddets størrelse beregnes på grundlag af antallet af familiemedlemmer i husstanden, antallet af børn og husstandsindkomsten. For arbejdstagere udbetales godtgørelsen af arbejdsgiveren sammen med den udbetalte løn på grundlag af en procentdel af arbejdstagerens bruttoløn, og INPS foretager derefter en sidste regulering mellem de beløb, der er betalt af

⁷ – WS og den italienske regering har gjort gældende, at WS' hustru og to børn ikke opholdt sig i Italien mellem januar 2014 og juni 2015, hvorefter de flyttede til Italien, hvor de har lovligt ophold. Da disse forhold henhører under den forelæggende rets kompetence, vil jeg ikke behandle dem yderligere.

arbejdsgiveren, og de sociale bidrag, som INPS skal betale. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette tilskud er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, uanset dens praksis, der definerer karakteren af familietilskuddet som knyttet til social sikring, og centrale ydelser, der tildeles som social bistand.

16. Den forelæggende ret har bl.a. bemærket, at medlemmerne af husstanden er af afgørende betydning med hensyn til tilskudsordningen og anses i det væsentlige for modtagere af tilskuddet. Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 er til hinder for nationale bestemmelser som artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988, hvorefter familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, og ikke familiemedlemmer til italienske statsborgere, udelukkes fra husstanden, når de ikke opholder sig i Italien, og der ikke er betingelser for gensidighed i forhold til deres hjemland, henset til den omstændighed, at der i 20. og 24. betragtning til dette direktiv omtales familiemedlemmer, der opholder sig i medlemsstaten.

17. På denne baggrund har Corte suprema di Cassazione (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EF af 13. december 2011 samt princippet om ligebehandling af [indehavere af en kombineret opholds- og arbejdstilladelse] og nationale statsborgere fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken – og i modsætning til, hvad der gælder for medlemsstatens egne statsborgere – der ved fastlæggelsen af medlemmerne af husstanden i forbindelse med beregningen af familietilskuddet sker udelukkelse af familiemedlemmer til en [arbejdstager fra et tredjeland], når disse personer har bopæl i oprindelsestredjelandet?«

18. INPS, WS, den italienske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Disse parter deltog ligeledes i retsmødet, der blev afholdt den 27. februar 2020.

IV. Sammendrag af procesdeltagernes indlæg

19. INPS har gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål skal besvares benægtende. INPS har anført, at det i forhold til tredjelande er vanskeligt at kontrollere, om der i udlandet udbetales andre familieydelser til de samme familiemedlemmer, samt kontrollere ændringer i familiesituationen, som kan påvirke retten til familietilskuddet. Ifølge INPS' opfattelse er den i artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 fastsatte udelukkelse af familiemedlemmer, der ikke opholder sig i Italien – hvor denne kun finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, hvis land ikke har indgået en international aftale om familieydelser med Italien eller giver italienske statsborgere en gensidig behandling, og ikke finder anvendelse på italienske statsborgere eller unionsborgere – således forholdsmæssig og rimelig, eftersom den har til formål at undgå, at dette tilskud afviger fra sin funktion, som er effektiv støtte til husholdningen. Denne lovgivning sonder ligeledes mellem objektive forskellige situationer, idet en statsborger i en medlemsstat har en permanent og oprindelig tilknytning til denne stat, mens en tredjelandstatsborger har en erhvervet og generelt midlertidig tilknytning til nævnte medlemsstat.

20. INPS har gjort gældende, at artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 er i overensstemmelse med artikel 12 i direktiv 2011/98. Ifølge INPS følger det af artikel 3, stk. 1, samt 8., 19., 20., 24. og 26. betragtning til direktivet, at det ikke er tilstrækkeligt, at arbejdstageren fra et tredjeland opholder sig i Italien, eftersom familiemedlemmerne, da de er modtagere af familietilskuddet, skal opholde sig på det nationale område. INPS har ligeledes anført, at familietilskuddet adskiller sig fra den ydelse, der gav anledning til Martinez Silva-dommen⁸, så meget desto mere som denne ydelse udspringer af et ansættelsesforhold, er finansieret af obligatoriske bidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere og henviser

⁸ – Dom af 21.6.2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

præcist til medlemmerne af husstanden. Som INPS har fremhævet i retsmødet, påvirker artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 ikke en tredjelandstatsborgers ret til tilskuddet, men kun dets størrelse, og er forenelig med formålet med direktiv 2011/98, som er at fremme tredjelandstatsborgeres integration i medlemsstaterne.

21. WS har gjort gældende, at artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og ligebehandlingsprincippet er til hinder for nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede. Ifølge WS er personer, der arbejder i Italien, og som er omfattet af løn- og bidragsordningen i henhold til italiensk ret, i henhold til artikel 2 i lov nr. 153/1988 for så vidt angår familietilskuddet udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet: I modsætning til italienske arbejdstagere kan arbejdstagere fra et tredjeland ikke inkludere familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet, i deres husstand med henblik på retten til dette tilskud og beregningen af dets størrelse. Da Italien for sine statsborgere tager familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet, i betragtning, skal det samme gælde for tredjelandstatsborgere i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98. En anden løsning ville være i strid med de mål om lighed og social samhørighed, der er anført i 19. betragtning til dette direktiv.

22. WS har gjort gældende, at 20. betragtning til direktiv 2011/98 ikke er relevant i den foreliggende sag, eftersom den har til formål at udvide retten til ligebehandling til at omfatte visse modtagere og ikke at begrænse denne ret. 24. betragtning til dette direktiv finder heller ikke anvendelse, eftersom familietilskuddet udelukkende tildeles arbejdstageren, og familiemedlemmer ikke har ret til det. WS har henvist til, at opholdsstedet for familiemedlemmer til en arbejdstager fra et tredjeland ikke er nævnt i artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/98, som fastsætter begrænsninger for ligebehandling med hensyn til social sikring, og at ordlyden af 24. betragtning til dette direktiv ikke omfatter de tilfælde, hvor familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet, udgør et element ved fastlæggelsen af de ydelser, der tildeles en arbejdstager fra et tredjeland, som opholder sig i værtsmedlemsstaten. WS har antaget, at hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt at begrænse ligebehandlingen således, ville den have gjort det udtrykkeligt og ikke blot have nævnt dette i en betragtning.

23. Som WS har fremhævet i retsmødet, påvirker artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 en tredjelandstatsborgers ret til tilskuddet og ikke blot dets størrelse, hvis alle familiemedlemmer opholder sig i udlandet. Ifølge WS er der heller ikke tale om uforenelighed med direktiv 2003/109, for så vidt som den ligebehandling af fastboende udlændinge, der er fastsat i dette direktiv, er mere omfattende end den, der gælder for indehavere af en kombineret tilladelse i henhold til direktiv 2011/98, der således omfatter social sikring, social bistand og social beskyttelse, uden at der gælder særlige begrænsninger for familieydelser, således at den samlede behandling af disse kategorier af tredjelandstatsborgere i henhold til disse to direktiver ikke ændres. WS har tilføjet, at kontrollen med tilskuddene i forhold til familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet, er adskilt fra ligebehandlingen og ændrer sig under alle omstændigheder ikke, uanset om situationen vedrører ikke fastboende familiemedlemmer til italienske statsborgere eller familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, der opholder sig i Italien.

24. Den italienske regering har gjort gældende, at artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og ligebehandlingsprincippet ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede. Den har anført, at familietilskuddet finansieres af arbejdsgiverens lovpligtige forsikringsbidrag og derfor henhører under den sociale sikringsordning. Den har gjort gældende, at udelukkelsen af familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, hvor disse ikke opholder sig i medlemsstaten, er begrundet med henblik på karakteren af dette tilskud, dets formål og de nødvendige betingelser for tildeling heraf, samt at forhindre misbrug, såsom forumshopping, på området for social sikring.

25. Ifølge den italienske regering er denne udelukkelse ikke i strid med direktiv 2011/98. Den har anført, at direktivets artikel 12, stk. 1, litra e), som vedrører familietilskuddet, kun giver arbejdstagere, der er statsborgere i tredjelande, og som er defineret deri, ligebehandling. Denne artikel giver således ikke familiemedlemmer en ret til ligebehandling med hensyn til de ordninger, som de er direkte

modtagere af, således som det er tilfældet, når der er tale om familietilskud. Denne fortolkning støttes efter den italienske regerings opfattelse af 24. og 26. betragtning til direktiv 2011/98 samt artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandssstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet⁹, og som bl.a. præciserer, at denne forordning også finder anvendelse på familiemedlemmer, »når de lovligt opholder sig på en medlemsstats område«¹⁰.

26. Den italienske regering har henvist til, at artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/109 for så vidt angår retten til ligebehandling af fastboende udlændinge, der har en »mere privilegeret status« end indehavere af en kombineret tilladelse i overensstemmelse med ottende betragtning til direktiv 2011/98, giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse denne ret, når opholdet for fastboende udlændinge »eller de familiemedlemmer, som vedkommende ansøger om fordele for«, befinder sig på deres område. Den italienske regering er således af den opfattelse, at en fortolkning af artikel 12 i direktiv 2011/98, hvorefter familiemedlemmer til indehavere af en kombineret tilladelse indrømmes fordele under mindre strenge betingelser end dem, der finder anvendelse på en fastboende udlændings familiemedlemmer, er ulogisk. Efter dens opfattelse er der heller ingen modstrid med Martinez Silva-dommen¹¹, eftersom denne dom vedrørte en anden type af ydelser, og hele ansøgerens husstand opholdt sig i værtsmedlemsstaten. Som den italienske regering har fremhævet i retsmødet, påvirker artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 størrelsen af og ikke retten til tilskuddet og opfylder formålet med direktiv 2011/98 om at fremme tredjelandssstatsborgeres integration i medlemsstaterne.

27. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede. Den har anført, at familietilskuddet er en familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 883/2004, og at WS er omfattet af denne artikels personelle anvendelsesområde, eftersom han er statsborger i et tredjeland som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2011/98. Kommissionen har anført, at artikel 12 i direktiv 2011/98 ikke begrænser ligebehandlingen med hensyn til social sikring i forhold til tredjelandssstatsborgerens familiemedlemmers ophold. WS er heller ikke omfattet af de fravigelser, som en medlemsstat kan indføre i henhold til direktivets artikel 12, stk. 2, litra b), forudsat at medlemsstaten klart har givet udtryk for, at den agter at påberåbe sig dem¹², hvilket ikke er tilfældet her. Som det illustreres af artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2011/98, der omhandler skattefordele, forholder det sig således, at når EU-lovgiver har til hensigt at begrænse ligebehandling på grundlag af tredjelandssstatsborgerens familiemedlemmers ophold, gør den det udtrykkeligt.

28. Kommissionen har gjort gældende, at 24. betragtning til direktiv 2011/98 ikke begrænser anvendelsen af ligebehandlingsprincippet, men præciserer, at dette direktiv ikke i sig selv tildeler rettigheder i situationer, hvor der ikke findes harmoniserede regler i EU-retten. Da den ligebehandling, der følger af direktiv 2011/98, afhænger af de rettigheder, som værtsmedlemsstatens statsborgere ifølge national lovgivning har, når denne lovgivning ligesom artikel 2 i lov nr. 153/1988 foreskriver tildeling af familieydelser til familiemedlemmer til disse statsborgere, der opholder sig i udlandet, skal sådanne ydelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 ligeledes tildeles familiemedlemmer til tredjelandssstatsborgere, der befinder sig i samme situation. Som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, er argumenterne på grundlag af 20. betragtning til direktiv 2011/98 og artikel 1 i forordning nr. 1231/2010 ugrundede, eftersom de vedrører tilfælde, hvor der indrømmes selvstændige rettigheder til familiemedlemmer, og der ikke er uoverensstemmelse mellem den foreslåede fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og fortolkningen af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/109 vedrørende fastboende udlændinge, da disse bestemmelser behandler forskellige retlige situationer.

9 – EUT 2010, L 344, s. 1.

10 – Den italienske regering har i denne henseende henvist til dom af 24.1.2019, Balandin m.fl. (C-477/17, EU:C:2019:60).

11 – Dom af 21.6.2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

12 – Kommissionen har i denne henseende henvist til dom af 21.6.2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

V. Bedømmelse

29. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om ligebehandling af indehavere af en kombineret tilladelse, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 på området for social sikring, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988, der udelukker familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, men ikke familiemedlemmer til en statsborger fra værtsmedlemsstaten, hvor disse ikke opholder sig i værtsmedlemsstaten, med henblik på at bestemme den pågældende tredjelandstatsborgers ret til en familieydelse.

30. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, udspringer det præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag af den omstændighed, således som det fremgår af punkt 8 i dette forslag til afgørelse, at den husstand, på grundlag af hvilken tilskuddet fastsættes, i henhold til artikel 2 i lov nr. 153/1988, består af alle personer, der har et særligt slægtskabsforhold til en arbejdstager i Italien, uanset om familiemedlemmerne opholder sig i Italien eller andre steder i verden. For personer, der arbejder i Italien, og som er tredjelandstatsborgere, består husstanden imidlertid i henhold til denne lovs artikel 2, stk. 6a, kun af familiemedlemmer, der opholder sig i Italien, og ikke af familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet (medmindre der sker gensidig behandling eller eksisterer en særlig aftale)¹³.

31. Jeg skal nævne, at Domstolen endnu ikke har behandlet det spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag. Med henblik på at besvare dette spørgsmål må jeg nødvendigvis først fremsætte indledende bemærkninger vedrørende direktiv 2011/98 og de EU-retlige forskrifter på migrationsområdet samt dom af 21. juni 2017, Martinez Silva¹⁴ (under A). Dernæst vil jeg gå over til at fortolke artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og forklare, hvorfor en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede efter min opfattelse ikke er i overensstemmelse med denne bestemmelse (under B).

A. Indledende bemærkninger

1. Direktiv 2011/98 og de EU-retlige forskrifter på migrationsområdet

32. Det bør erindres, at direktiv 2011/98 er en central retsakt inden for de såkaldte EU-retlige forskrifter på migrationsområdet, som indgår i EU's fælles immigrationspolitik inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed¹⁵. De EU-retlige forskrifter på migrationsområdet omfatter en række direktiver, som generelt regulerer betingelserne for indrejse og ophold for kategorier af

13 – Det skal nævnes, således som WS har anført, at selv om den forelæggende ret i det præjudicielle spørgsmål nævner oprindelsestredjelandet, fremgår det af den omhandlede nationale lovgivning, at dette spørgsmål også opstår, hvis familiemedlemmerne opholder sig i andre lande uden for Italien.

14 – C-449/16, EU:C:2017:485.

15 – Jf. kapitel 2 i afsnit V, i EUF-traktaten, navnlig artikel 79 TEUF.

tredjelandstatsborgere og deres rettigheder efter indrejse i medlemsstaterne¹⁶. Bestemmelser om ligebehandling er et vigtigt element i disse direktiver og fremmer et af hovedformålene med EU's immigrationspolitik, nemlig, som angivet i anden betragtning til direktiv 2011/98, at sikre en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område¹⁷.

33. I denne sammenhæng fastlægger direktiv 2011/98, i forhold til direktiver vedrørende visse typer af arbejdstagere fra tredjelande¹⁸, et sæt fælles rettigheder for tredjelandstatsborgere, der har lovlig beskæftigelse og allerede er indrejst i en medlemsstat¹⁹. Det har to hovedformål. Det første er at lette proceduren for tredjelandstatsborgeres indrejse med henblik på arbejde i en medlemsstat ved at indføre én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse (kombineret arbejds- og opholdstilladelse). Det andet er at sikre en række fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande baseret på ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere²⁰.

34. Med henblik herpå bestemmer artikel 12, stk. 1, i direktiv 2011/98, at arbejdstagere fra tredjelande, som defineret i direktivets artikel 3, stk. 1, litra b) og c), har ret til ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere på bestemte områder, herunder de i litra e) omhandlede sociale sikringsydelser, med forbehold af de fravigelser, som medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte i medfør af nævnte direktivs artikel 12, stk. 2. Dette betyder i det væsentlige, at medlemsstaterne i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98 skal sikre, at tredjelandstatsborgere med en kombineret tilladelse i princippet behandles på samme måde som værtsmedlemsstatens statsborgere, der befinder sig i en sammenlignelig situation for så vidt angår tildeling af sådanne ydelser.

2. *Martinez Silva-dommen af 21. juni 2017*

35. Det bør endvidere fremhæves, at Martinez Silva-dommen af 21. juni 2017²¹ er relevant for den foreliggende sag, selv om Domstolen behandlede andre spørgsmål i denne dom. Den blev støttet på en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af en italiensk appeldomstol og gav for første gang Domstolen lejlighed til at fortolke artikel 12 i direktiv 2011/98.

36. I den pågældende dom²² fastslog Domstolen, at artikel 12 i direktiv 2011/98 er til hinder for en national lovgivning, der udelukker tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, fra at modtage en familieydelse, der tildeles værtsmedlemsstatens statsborgere til husstande med mindst tre mindreårige børn, hvor husstandsindkomsten er under en vis grænse. Navnlig fastslog

16 – Med hensyn til et overblik jf. f.eks. Kommissionens arbejdsdokument, Fitness Check on EU Legislation on legal migration, SWD(2019) 1055 final, 29.3.2019 (herefter »Kommissionens kvalitetskontrol«). Som angivet deri omfatter de EU-retlige forskrifter på migrationsområdet følgende direktiver: 1) direktiv 2003/86 om ret til familiesammenføring, 2) direktiv 2003/109 om fastboende udlændinge, 3) Rådets direktiv 2009/50/EF af 25.5.2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (EUT 2009, L 155, s. 17), 4) direktiv 2011/98 om kombinerede tilladelser, 5) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/36/EU af 26.2.2014 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere (EUT 2014, L 94, s. 375), 6) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15.5.2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinterne udstationerede tredjelandstatsborgere (EUT 2014, L 157, s. 1) og 7) direktiv 2016/801 af 11.5.2016 om bl.a. studerende og forskere, som ophævede og erstattede Rådets direktiv 2004/114/EF af 13.12.2004 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste (EUT 2004, L 375, s. 12), og Rådets direktiv 2005/71/EF af 12.10.2005 om en særlig indrejseprocedure for tredjelandstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning (EUT 2005, L 289, s. 15).

17 – Jf. artikel 79, stk. 1, TEUF; jf. ligeledes artikel 62, stk. 2, TEUF.

18 – Jf. fodnote 16 i dette forslag til afgørelse.

19 – Jf. Kommissionens kvalitetskontrol, nævnt i fodnote 16 i dette forslag til afgørelse, s. 26.

20 – Jf. direktiv 2011/98, navnlig artikel 1 og 30. betragtning, jf. ligeledes rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet angående direktiv 2011/98, COM(2019) 160 final, 29.3.2019, s. 1. En nærmere drøftelse findes f.eks. i B. Friðriksdóttir, *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, s. 193-226, S. Iglesias Sanchez, »Single Permit Directive 2011/98/EU«, i K. Hailbronner og D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2. udgave, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 880-927.

21 – C-449/16, EU:C:2017:485.

22 – Jf. dom af 21.6.2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 9, 30 og 31).

Domstolen i lyset af praksis vedrørende forordning nr. 883/2004 samt dens forgænger, forordning nr. 1408/71²³, at den omtvistede ydelse var en social sikringsydelse, der indgik i de familieydelser, der er omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 883/2004, hvorfor den var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98²⁴.

37. Domstolen fastslog desuden, analogt med praksis vedrørende direktiv 2003/109 om fastboende udlændinge²⁵, at direktiv 2011/98 giver tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, ret til ligebehandling, som er den generelle regel, og oplister de fravigelser fra denne ret, som medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte, forudsat at de klart har givet udtryk for, at de agtede at påberåbe sig dem. Da Italien ikke havde givet udtryk for en sådan vilje, kunne den nationale lovgivning, der begrænsede tildelingen af den omtvistede ydelse, og som var vedtaget før gennemførelsen af direktiv 2011/98 i national ret, ikke anses for at indføre begrænsninger af ligebehandling, som medlemsstaterne kan indføre i henhold til dette direktiv²⁶.

38. Det følger derfor af Martinez Silva-dommen, at under omstændigheder, hvor en national lovgivning medfører en forskellig behandling af tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, og værtsmedlemsstatens statsborgere for så vidt angår tildeling af en familieydelse, uden at der kan anvendes fravigelser, skal den ret til ligebehandling, der er tillagt disse tredjelandstatsborgere i medfør af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, overholdes. Denne dom underbygger således synspunktet om, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i strid med artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98. Jeg vil senere vende tilbage til denne dom i min bedømmelse (jf. punkt 42 og 46 i dette forslag til afgørelse).

B. Fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98

1. Generelle betragtninger

39. Indledningsvis skal det nævnes, således som det fremgår af 26. betragtning til direktiv 2011/98, at det i mangel af en harmonisering på EU-plan tilkommer hver enkelt medlemsstat at fastsætte betingelserne for tildeling af sociale sikringsydelser samt størrelsen og varigheden af disse ydelser. Ved udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten.

40. Det følger heraf, at direktiv 2011/98 hverken er til hinder for, at en medlemsstat f.eks. udelukker arbejdstagere, hvis familiemedlemmer opholder sig i et tredjeland, fra tildeling af familieydelser, eller udelukker disse familiemedlemmer fra beregningsgrundlaget for sådanne ydelsers størrelse. Direktivets artikel 12, stk. 1, litra e), pålægger imidlertid medlemsstaterne at sikre, at tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, har samme ret til ligebehandling som værtsmedlemsstatens statsborgere med hensyn til social sikring. For så vidt som værtsmedlemsstatens (i det foreliggende tilfælde Italien) lovgivning tildeler dens statsborgere en familieydelse, uanset hvor deres familiemedlemmer opholder sig, skal den samme behandling således i princippet forbeholdes tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, og som befinder sig i en sammenlignelig situation i henhold til denne bestemmelse. Det forekommer mig derfor, at udelukkelsen af ikke-fastboende familiemedlemmer til sådanne tredjelandstatsborgere i medfør af den omhandlede nationale lovgivning af følgende grunde ikke er i overensstemmelse med denne bestemmelse.

23 – Rådets forordning (EØS) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971(II), s. 366).

24 – Jf. dom af 21.6.2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 20-25).

25 – Jf. dom af 21.6.2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 29 (som analogt henviser til dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 86 og 87).

26 – Jf. dom af 21.6.2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 30).

41. For det første er det ubestridt, at en arbejdstager fra et tredjeland som WS er omfattet af det personelle anvendelsesområde for artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og derfor er berettiget til ligebehandling i henhold til denne bestemmelse. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er WS indehaver af en kombineret tilladelse som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2011/98 og er kvalificeret som tredjelandsarbejdstager, som har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat med henblik på arbejde i overensstemmelse med EU-retten eller national lovgivning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2011/98.

42. For det andet fremgår det, som den forelæggende ret samt den italienske regering har anført, at familietilskuddet udgør en af de sociale sikringsydelser, der er omtalt i artikel 3 i forordning nr. 883/2004²⁷, således at det er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, litra e) i direktiv 2011/98. Domstolen fastslog netop i Bettaccini-dommen²⁸, at dette var tilfældet i forbindelse med forordning nr. 1408/71. Under alle omstændigheder følger det af Martinez Silva-dommen²⁹, at familietilskuddet kan anses for at opfylde kriterierne for en familieydelse i henhold til forordning nr. 883/2004 i forbindelse med artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, eftersom det er en kontantydelse, der tilkendes uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og tilsigter at udligne udgifter til forsørgelse.

43. For det tredje er det ubestridt, at tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, i henhold til den omhandlede nationale lovgivning behandles mindre gunstigt end værtsmedlemsstatens statsborgere for så vidt angår retten til familietilskud, hvilket er forbudt i henhold til artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98. Det fremgår, at artikel 2, stk. 6a, i lov nr. 153/1988 indfører en ordning for tredjelandsstatsborgere (medmindre der sker gensidig behandling eller foreligger en særlig aftale), som er forskellig fra den almindelige ordning, der finder anvendelse på italienske statsborgere med ret til tilskuddet, uafhængigt af familiemedlemmernes opholdssted. I henhold til denne lovgivning kan tredjelandsstatsborgere, til forskel fra italienske statsborgere, nemlig ikke lade familiemedlemmer, der ikke opholder sig i Italien, indgå i husstandens sammensætning med henblik på beregning af det pågældende tilskud. Dette indebærer en nedsættelse af størrelsen af det tilskud, som tredjelandsstatsborgeren kan oppebære, eller fjerner fuldstændig udbetalingen af tilskuddet på grundlag af antallet af familiemedlemmer, der opholder sig i Italien, i forhold til det tilskud, der tildeles værtsmedlemsstatens statsborgere, hvis familiemedlemmer tages i betragtning, selv om de ikke opholder sig i Italien.

44. I modsætning til, hvad INPS og den italienske regering har gjort gældende, og som WS har anført, skal en sådan national lovgivning derfor anses for at berøre en tredjelandsstatsborgers ret til familietilskuddet og ikke blot tilskuddets størrelse, eftersom denne lovgivning indebærer, at nævnte statsborgere effektivt fratages deres ret til dette tilskud for de relevante perioder, hvor alle deres familiemedlemmer ikke opholder sig i Italien, således som det fremgår af omstændighederne i den foreliggende sag.

45. Det skal tilføjes, at for så vidt som INPS har bestridt, at der foreligger forskelsbehandling, med den begrundelse, at situationen for tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, og værtsmedlemsstatens statsborgere er forskellig på grund af deres respektive tilknytning til denne stat, kan et sådant argument ikke tiltrædes, eftersom EU-lovgiver i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98 har anerkendt retten til ligebehandling for sådanne tredjelandsstatsborgere. Det samme gør sig gældende for INPS' og den italienske regerings argumenter vedrørende vanskelighederne ved at

27 – Jf. i denne henseende erklæring fra Den Italienske Republik i henhold til artikel 9 i forordning nr. 883/2004, som klassificerer familietilskuddet i henhold til lov nr. 153/1988 som en familieydelse i henhold til den pågældende forordnings artikel 3, tilgængelig på <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=da>, s. 5.

28 – Jf. dom af 22.9.1994 (C-301/93, EU:C:1994:341, navnlig præmis 6, 18 og 19), jf. endvidere generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, punkt 16 og 17).

29 – Jf. dom af 21.6.2017 (EU:C:2017:485, præmis 20-23). I forbindelse med forordning nr. 883/2004 jf. ligeledes f.eks. dom af 2.4.2020, FV og GW (Barn af en grænsearbejders ægtefælle) (C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 35-38).

kontrollere tilskuddene for at forhindre misbrug på området for social sikring og for at bevare familietilskuddets funktion, eftersom disse forhold, som WS har anført, kan være de samme i forhold til familiemedlemmer til italienske statsborgere, der opholder sig i udlandet, og idet direktiv 2011/98 foreskriver ligebehandling.

46. For det fjerde er der ingen tvivl om, at fravigelserne med hensyn til ligebehandling i forbindelse med social sikring og navnlig familieydelser i artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/98 ikke finder anvendelse på situationen i hovedsagen, og Domstolen har under alle omstændigheder ikke modtaget oplysninger om, at Italien agtede at påberåbe sig dem, i overensstemmelse med Martinez Silva-dommen³⁰. Som det fremgår af punkt 7 i dette forslag til afgørelse, er disse fravigelser knyttet til tredjelandstatsborgerens ansættelsesstatus og varigheden af vedkommendes ophold i værtsmedlemsstaten og nævner ikke en medlemsstats mulighed for at begrænse ligebehandling på grundlag af den pågældende arbejdstagers familiemedlemmers opholdssted.

47. Det følger heraf, at der på grundlag af ovenstående betragtninger er vægtige grunde til, at det præjudicielle spørgsmål bør besvares bekræftende. Henset til visse forhold, som den forelæggende ret har anført, og visse af de argumenter, som INPS og den italienske regering har fremført, rejser den foreliggende sag imidlertid komplekse spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 i forhold til den nationale lovgivning under disse omstændigheder. De komplekse forhold i den foreliggende sag følger navnlig af arten af den omhandlede ydelse og af den omstændighed, at visse bestemmelser i direktiv 2011/98 kan fortolkes således, at tredjelandstatsborgeres familiemedlemmer, der opholder sig uden for værtsmedlemsstaten, udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde.

2. Yderligere betragtninger med hensyn til situationen i hovedsagen

48. Jeg skal indledningsvis bemærke, at jeg er enig med WS og Kommissionen i, at bestemmelserne i artikel 12 i direktiv 2011/98 om ligebehandling finder anvendelse på en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

49. For det første er jeg ikke overbevist af INPS' og den italienske regerings argumenter om, at artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 i det væsentlige udelukker familietilskuddet, eftersom denne artikel kun omhandler tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, og ikke deres familiemedlemmer, som modtager dette tilskud.

50. Det bemærkes, således som den forelæggende ret samt INPS, WS og den italienske regering har anført, at familietilskuddet er tilgængeligt for alle personer, der arbejder i Italien, for så vidt som de tilhører en husstand, hvis indkomst ikke overstiger en vis grænse. Desuden udbetales tilskuddet af arbejdsgiveren og finansieres inden for rammerne af en bidragsordning. Det bør derfor tages i betragtning, at retten til dette tilskud er knyttet til situationen for en arbejdstager fra et tredjeland, der er indehaver af en kombineret tilladelse, og som er omfattet af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98.

51. Jeg medgiver, som anført af den forelæggende ret, INPS og den italienske regering, at familiemedlemmerne til en arbejdstager fra et tredjeland modtager familietilskuddet. Generelt sigter en familieydelse netop mod at tilgodese familien³¹. Det fremgår imidlertid af de oplysninger, som Domstolen råder over, at mens familiemedlemmerne er en nødvendig forudsætning for dette tilskud og har gavn heraf, er retten til dette tilskud i princippet en ret, der indrømmes den

30 – Jf. dom af 21.6.2017 (EU:C:2017:485, præmis 29).

31 – Jf. i denne henseende G. Strban, »Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?« (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* s. 775, 782 og 783.

tredjelandsskatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, og ikke dennes familiemedlemmer. En sådan skatsbeger har som følge heraf ret til ligebehandling for så vidt angår de betingelser, der pålægges værtsmedlemsstatens statsborgere for at modtage dette tilskud i henhold til artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98.

52. For det andet forekommer det mig, at 20. betragtning til direktiv 2011/98 er uden betydning for den foreliggende sag. Som det fremgår af punkt 6 i dette forslag til afgørelse, fremgår det navnlig af 20. betragtning til direktiv 2011/98, at retten til ligebehandling bør indrømmes ikke blot tredjelandsskatsborgere, der er indrejst i en medlemsstat med henblik på arbejde, men også personer, der er indrejst af andre grunde, og som har fået adgang til arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat, herunder bl.a. en skatsbeger fra et tredjeland familiemedlemmer, der er indrejst i den pågældende medlemsstat med henblik på familiesammenføring i henhold til direktiv 2003/86.

53. Det fremgår følgerig af 20. betragtning til direktiv 2011/98, at familiemedlemmer til skatsbegere fra tredjelande, som har tilladelse til at arbejde og har en opholdstilladelse, er omfattet af bestemmelserne om ligebehandling i direktiv 2011/98 i kraft af direktivets artikel 3, stk. 1, litra b). Til forskel fra den foreliggende sag vedrører denne betragtning således en situation, hvor familiemedlemmer til en skatsbeger fra et tredjeland, der er indehavere af en kombineret tilladelse, direkte og i eget navn har ret til ligebehandling som fastsat i artikel 12 i direktiv 2011/98³².

54. For det tredje underbygger 24. betragtning til direktiv 2011/98 efter min opfattelse ikke en fortolkning af dette direktivs artikel 12, der begrænser anvendelsen af retten til ligebehandling for skatsbegere fra tredjelande under den foreliggende sags omstændigheder. Som det fremgår af punkt 6 i dette forslag til afgørelse, anføres det bl.a. i denne betragtning, at direktiv 2011/98 »ikke [bør] indrømme rettigheder i forbindelse med situationer, der ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde, f.eks. i forbindelse med familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland. Dette direktiv bør udelukkende give rettigheder til de familiemedlemmer, der sammen med en skatsbeger fra et tredjeland flytter til en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, eller til familiemedlemmer, der allerede har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat«.

55. Det skal nævnes, at den ovennævnte ordlyd i 24. betragtning til direktiv 2011/98 ikke afspejles i direktivets bestemmelser, og direktivets tilblivelseshistorie giver kun et mindstemål af vejledning med hensyn til betydningen heraf³³. Som Kommissionen har anført, fremgår det dog stadig, at den pågældende betragtning i kraft af denne ordlyd søger at afklare, at direktiv 2011/98 i sig selv ikke giver rettigheder til tredjelandsskatsborgere, som har en kombineret tilladelse, i situationer, hvor der ikke findes nogen harmoniserede EU-retlige regler. 24. betragtning til direktiv 2011/98 forekommer mig således at kunne fortolkes således, at medlemsstaterne ikke på grundlag af direktivet er forpligtet til at tilkende familieydelser til familiemedlemmer, som ikke opholder sig i den pågældende medlemsstat³⁴. Der er dog intet i denne betragtning, der tyder på, at medlemsstaterne er fritaget fra deres forpligtelse til at sikre ligebehandling for tredjelandsskatsborgere, som har en kombineret tilladelse, i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98 med hensyn til retten til sådanne ydelser på grundlag af betingelserne i den nationale lovgivning, der gælder for værtsmedlemsstatens statsborgere³⁵.

32 – Jf. ligeledes i denne henseende 21. betragtning til direktiv 2011/98.

33 – Jeg bemærker især, at det sidste punktum i 24. betragtning til direktiv 2011/98 synes at være blevet tilføjet relativt sent i beslutningsprocessen, uden at der er nogen konkret offentlig tilgængelig forklaring på, hvorfor det er medtaget. Jf. i denne henseende dokument 15657/10, 12.11.2010, s. 17 og 18, dokument 8130/11, 29.3.2011, s. 8, dokument 11527/11, 10.6.2011, s. 15 og 16. Jf. også fodnote 36 i dette forslag til afgørelse.

34 – Jf. i denne henseende H. Verschuere, »Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives« (2018) 20 *European Journal of Social Security* 100, 107.

35 – I denne henseende, som Domstolen gentagne gange har fastslået, er præambelen til en EU-retsakt ikke retligt bindende og kan hverken påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i åbenbar strid med deres ordlyd. Jf. eksempelvis dom af 19.12.2019, Puppincq m.fl. mod Kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 76).

56. Denne fortolkning understøttes navnlig af den omstændighed, at artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/98, som nævnt i punkt 46 i dette forslag til afgørelse, ikke nævner ophold for familiemedlemmer til arbejdstagere fra tredjelande blandt de fravigelser, som medlemsstaterne kan påberåbe sig i forbindelse med retten til ligebehandling med hensyn til social sikring og navnlig familieydelser. Direktivets artikel 12, stk. 2, litra c), som fastsætter en fravigelse af ligebehandling med hensyn til skattefordele, omhandler desuden opholdsstedet for familiemedlemmer til en arbejdstager fra et tredjeland i værtsmedlemsstaten. Det ville derfor være ulogisk, hvis familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet, skulle anses for udelukket fra bestemmelserne om ligebehandling i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/98.

57. Denne fortolkning synes ligeledes at være i overensstemmelse med konteksten for direktiv 2011/98. I denne forbindelse bør det fremhæves, at andre direktiver, der indgår i de EU-retlige forskrifter på migrationsområdet, indeholder betragtninger med en ordlyd svarende til 24. betragtning til direktiv 2011/98, hvilket tyder på, at det pågældende direktiv ikke tildeler rettigheder uden for EU-rettens anvendelsesområde, f.eks. til familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland³⁶, og samtidig understreger anvendelsen af retten til ligebehandling inden for social sikring på personer, der er omfattet af deres anvendelsesområde³⁷. Nogle direktiver indeholder også specifikke fravigelser af ligebehandling vedrørende familieydelser, som er knyttet til varigheden af opholdet for den relevante kategori af tredjelandsstatsborgere i værtsmedlemsstaten³⁸, uden at den pågældende statsborgers familiemedlemmers opholdssted nævnes.

58. For det fjerde er jeg heller ikke overbevist af de argumenter, som INPS og den italienske regering har anført på grundlag af forordning nr. 1231/2010. Som Domstolen har fastslået³⁹ udvider forordning nr. 1231/2010 det personelle anvendelsesområde af EU-retlige regler om koordinering af de sociale sikringsordninger i henhold til forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet. I henhold til artikel 1 i forordning nr. 1231/2010 finder disse forordninger anvendelse på tredjelandsstatsborgere samt på deres familiemedlemmer og efterladte, når de lovligt opholder sig på en medlemsstats område og befinder sig i en situation, som ikke i alle henseender er begrænset til en enkelt medlemsstat. Denne forordning har således til formål i videst muligt omfang at give disse statsborgere de samme rettigheder som dem, der tildeles unionsborgerne ved forordning nr. 883/2004⁴⁰.

59. Som WS og Kommissionen har gjort gældende, omfatter forordning nr. 1231/2010 således situationer, hvor familiemedlemmer indrømmes rettigheder på grundlag af deres slægtskabsforhold med de pågældende tredjelandsstatsborgere og deres ophold i EU. Ved at udvide ligebehandlingsbestemmelsen i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 til at omfatte sådanne tredjelandsstatsborgere bringer forordning nr. 1231/2010 fravigelser af ligebehandling til ophør med hensyn til social sikring inden for de EU-retlige direktiver på migrationsområdet, herunder direktiv 2011/98⁴¹, hvilket forklarer henvisningen til denne forordning i 25. betragtning til det pågældende direktiv. Som Kommissionen har fremhævet, giver forordning nr. 1231/2010 således ikke medlemsstaterne mulighed for at tildele familieydelser til deres statsborgere, hvis familiemedlemmer

36 – Inden for de EU-retlige forskrifter på migrationsområdet havde en sådan ordlyd sin oprindelse i 16. betragtning til direktiv 2005/71. Den synes at være baseret på et østrigsk forslag, idet det anføres, at dette direktiv »ikke [kan] indrømme rettigheder i forbindelse med situationer, der ligger uden for fællesskabslovgivningens anvendelsesområde, som f.eks. familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland«. Jf. eksempelvis dokument 10243/04, 22.6.2004, s. 12, fodnote 1.

37 – Jf. navnlig 46. betragtning til direktiv 2014/36; 55. betragtning til direktiv 2016/801.

38 – Jf. i denne henseende artikel 23, stk. 2, litra i), i og 46. betragtning til direktiv 2014/36, artikel 18, stk. 3, i og 38. betragtning til direktiv 2014/66 samt artikel 22, stk. 2, litra b), i og 56. betragtning til direktiv 2016/801.

39 – Jf. dom af 24.1.2019, Balandin m.fl. (C-477/17, EU:C:2019:60, navnlig præmis 24 og 25).

40 – Jf. i denne henseende generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Balandin m.fl. (C-477/17, EU:C:2018:783, punkt 42-57, navnlig punkt 46).

41 – Jf. i denne henseende Kommissionens kvalitetskontrol, nævnt i fodnote 16 i dette forslag til afgørelse, navnlig bilag 5, s. 108-110, R. Cornelissen, »Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges« (2018) 20 *European Journal of Social Security* 86, 91-93.

opholder sig i udlandet, og nægte at tildele familieydelser til mobile tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i samme situation. På dette grundlag kan jeg ikke se, hvorledes forordning nr. 1231/2010 skulle støtte den fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, som INPS og den italienske regering har anlagt i den foreliggende sag.

60. For det femte er der efter min opfattelse ikke nogen klar modstrid med direktiv 2003/109. I ottende betragtning til direktiv 2011/98, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 2, litra i), anføres, at fastboende udlændinge ikke er omfattet af dette direktiv »på grund af deres mere privilegerede status og deres særlige opholdstilladelse«. Disse bestemmelser vedrører således anvendelsesområdet for direktiv 2011/98 og ikke specifikt ligebehandlingsprincippet. Under alle omstændigheder begunstiger den fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, som jeg foreslår i den foreliggende sag, ikke indehaverne af en kombineret tilladelse i forhold til fastboende udlændinge, men sikrer snarere ligebehandling af tredjelandsstatsborgere og værtsmedlemsstatens statsborgere for så vidt angår retten til en familieydelse i henhold til dette direktiv, således som jeg ligeledes har foreslået i mit forslag til afgørelse i sag C-303/19 vedrørende fortolkningen af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109.

61. Det skal desuden nævnes, at der, således som det blev konstateret i Kommissionens seneste vurdering af de EU-retlige migrationsdirektiver⁴², findes forskellige regler og specifikke begrænsninger for ligebehandling i hvert enkelt direktiv, som i vidt omfang afspejler sondringen mellem de omhandlede kategorier af tredjelandsstatsborgere og varigheden af deres ophold samt det pågældende direktivs tilblivelseshistorie. Det forekommer mig således, at selv om den samlede behandling af fastboende udlændinge generelt kan anses for at være privilegeret i forhold til indehavere af en kombineret tilladelse, således som det fremgår af den omstændighed, at der ikke er nogen specifik fravigelse vedrørende familieydelser og ligebehandling med hensyn til social sikring, social bistand og social beskyttelse som defineret i national lovgivning i henhold til artikel 11 i direktiv 2003/109, afhænger den konkrete anvendelse af ligebehandlingen for så vidt angår social sikring på fastboende udlændinge i forhold til indehaverne af en kombineret tilladelse af den konkrete situation⁴³.

62. Endelig finder jeg ikke INPS' og den italienske regerings argumentation, hvorefter en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i overensstemmelse med formålet med direktiv 2011/98, som er at fremme tredjelandsstatsborgeres integration i medlemsstaterne, overbevisende. Som det fremgår af anden betragtning til dette direktiv, opnås dette formål ved at sikre ligebehandling af tredjelandsstatsborgere med en kombineret tilladelse, hvilket, som anført i punkt 33 i dette forslag til afgørelse, udgør et af hovedformålene med direktiv 2011/98.

63. Det skal ligeledes nævnes, således som det fremgår af 19. betragtning til direktiv 2011/98, at de bestemmelser om ligebehandling, der er indeholdt i dette direktiv, har til formål at skabe et minimum af lige konkurrencevilkår i Unionen, så det anerkendes, at sådanne tredjelandsstatsborgere bidrager til Unionens økonomi via deres arbejde og betaling af skat, og at de derfor bør behandles på samme måde som medlemsstaternes statsborgere for at mindske illoyal konkurrence mellem dem. Henset til omstændighederne i den foreliggende sag, hvor en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for en statsborger i værtsmedlemsstaten og især har betalt bidrag via sit arbejde til denne stat, er det efter min opfattelse fuldt ud i overensstemmelse med de integrations- og ligebehandlingsformål, der forfølges med direktiv 2011/98, at nævnte tredjelandsstatsborger har ret til ligebehandling for så vidt angår retten til familietilskuddet i henhold til dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra e).

42 – Jf. Kommissionens kvalitetskontrol, nævnt i fodnote 16 i dette forslag til afgørelse, navnlig s. 41 og 42.

43 – Jf. i denne henseende Verschueren, nævnt i fodnote 34 i dette forslag til afgørelse, s. 108.

64. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, men ikke familiemedlemmer til værtsmedlemsstatens statsborgere, når de ikke opholder sig på denne stats område med henblik på at fastlægge retten til en familieydelse, ikke er i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98.

VI. Forslag til afgørelse

65. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) forelagte spørgsmål således:

»Artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter familiemedlemmer til en arbejdstager fra et tredjeland, som er indehaver af en kombineret tilladelse, til forskel fra de bestemmelser, der er fastsat for denne medlemsstats statsborgere, er udelukket fra bestemmelsen af medlemmerne af husstanden, når disse familiemedlemmer ikke opholder sig på denne medlemsstats område.«