



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 25 november 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/98/EU – Rättigheter för arbetstagare från tredjeland som innehar ett kombinerat tillstånd – Artikel 12 – Rätt till likabehandling – Social trygghet – En medlemsstats lagstiftning som undantar familjemedlemmar till innehavaren av ett kombinerat tillstånd, vilka inte är bosatta i den medlemsstaten, vid fastställande av rätten till en familjeförmån”

I mål C-302/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) genom beslut av den 5 februari 2019, som inkom till domstolen den 11 april 2019, i målet

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

mot

WS,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos och I. Jarukaitis (referent),

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 februari 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), genom A. Coretti, V. Stumpo och M. Sferrazza, avvocati,
- WS, genom A. Guariso och L. Neri, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, P. Gentili och A. Giordano, avvocati dello Stato,

* Rättegångsspråk: italienska.

– Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, A. Azéma och B.-R. Killmann, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 11 juni 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (Nationella institutet för social trygghet, Italien) och WS angående beslutet att avslå en ansökan om familjebidrag för perioder under vilka den berörda personens maka och barn har varit bosatta i deras ursprungstredjeland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 2, 19, 20, 24 och 26 i direktiv 2011/98 anges följande:
”(2) Europeiska rådet erkände vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 behovet av harmonisering av nationell rätt om villkoren för rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare. Europeiska rådet konstaterade i detta sammanhang särskilt att Europeiska unionen bör säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium och att en mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med unionsmedborgarnas. Europeiska rådet uppmanade därför rådet att anta de rättsliga instrumenten, på grundval av förslag från kommissionen. Behovet av att uppnå de mål som fastställdes vid mötet i Tammerfors bekräftades i Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet vid dess möte den 10 och 11 december 2009.
...
(19) I avsaknad av horisontell unionslagstiftning har tredjelandsmedborgare olika rättigheter beroende på i vilken medlemsstat de arbetar och vilken nationalitet de har. För att vidareutveckla en konsekvent invandringspolitik och minska skillnaderna i rättigheter mellan unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som arbetar lagligen i en medlemsstat, och för att komplettera de befintliga reglerna om invandring bör det fastställas en uppsättning rättigheter, för att särskilt precisera de områden på vilka arbetstagare från tredjeland som har rest in lagligen i en medlemsstat, men ännu inte har ställning som varaktigt bosatta, ges samma rättigheter som medlemsstatens egna medborgare. Avsikten med dessa bestämmelser är att skapa ett minimum av likvärdiga förutsättningar inom unionen, erkänna att sådana tredjelandsmedborgare genom sitt arbete och genom sina skatteinbetalningar bidrar till unionens ekonomi samt motverka orättvis konkurrens mellan en medlemsstats egna medborgare och tredjelandsmedborgare till följd av ett eventuellt utnyttjande av de sistnämnda. Utan att det påverkar tolkningen av begreppet anställningsförhållande i annan unionsrätt bör den definition av arbetstagare från

tredjeland som fastställs i detta direktiv avse en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium och som är lagligen bosatt där och har tillstånd att arbeta där som anställd enligt nationell rätt och/eller praxis i den medlemsstaten.

- (20) Alla tredjelandsmedborgare som lagligen vistas och arbetar i en medlemsstat bör omfattas av åtminstone en gemensam uppsättning rättigheter som baseras på likabehandling med medborgarna i deras mottagande medlemsstat, oberoende av för vilket ändamål eller på vilken grund de ursprungligen beviljades inresa. Rätten till likabehandling på de områden som anges i detta direktiv bör inte endast omfatta tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för arbete, utan även dem som har beviljats inresa för andra ändamål och som har fått tillträde till den medlemsstatens arbetsmarknad i enlighet med andra bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt, inbegripet familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa i medlemsstaten enligt rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening [EUT L 251, 2003, s. 12] ...

...

- (24) Arbetstagare från tredjeland bör åtnjuta likabehandling med avseende på social trygghet. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen anges grenar av social trygghet [EUT L 166, 2004, s. 1 och rättelse EUT L 200, 2004, s. 1]. Bestämmelserna om likabehandling i fråga om social trygghet i detta direktiv bör också vara tillämpliga på arbetstagare som medges inresa till en medlemsstat direkt från ett tredjeland. Detta direktiv bör dock inte tillerkänna arbetstagare från ett tredjeland fler rättigheter än de som redan föreskrivs i gällande unionsrätt på området social trygghet för tredjelandsmedborgare som har gränsöverskridande anknytning. Vidare bör direktivet inte tillerkänna rättigheter i situationer som inte omfattas av unionsrätten, såsom i förhållande till familjemedlemmar som är bosatta i ett tredjeland. Detta direktiv bör endast bevilja rättigheter för familjemedlemmar som i samband med familjeåterförening ansluter sig till en arbetstagare från tredjeland för att vistas i en medlemsstat eller för familjemedlemmar som redan vistas lagligen i den medlemsstaten.

...

- (26) Unionsrätten begränsar inte medlemsstaternas behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem. I avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer det följaktligen på varje medlemsstat att bestämma villkoren för beviljande av sociala trygghetsförmåner, förmånernas storlek och under hur lång tid som de ska utgå. Medlemsstaterna är vid utövandet av denna behörighet emellertid skyldiga att iaktta unionsrätten.”

4 Artikel 1 i direktiv 2011/98, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”1. I detta direktiv fastställs

...

- b) en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat, oavsett för vilket syfte de ursprungligen tillåtits inresa till den medlemsstatens territorium, grundade på likabehandling i förhållande till den medlemsstatens medborgare.

...”

5 I artikel 2, med rubriken ”Definitioner”, i detta direktiv anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

- a) tredjelandsmedborgare: en person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 [FEUF].
- b) arbetstagare från tredjeland: en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium, lagligen vistas där och har tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt och/eller praxis i den medlemsstaten.
- c) kombinerat tillstånd: ett uppehållstillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att lagligen vistas på dess territorium för att arbeta där.

...”

6 Artikel 3 i nämnda direktiv har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 3.1 föreskrivs följande:

”Detta direktiv är tillämpligt på

...

- c) tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt.”

7 I artikel 12 med rubriken ”Rätt till likabehandling” i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Arbetstagare från tredjeland som avses i artikel 3.1 b och c ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas när det gäller följande:

...

- e) De grenar av social trygghet som definieras i [förordning nr 883/2004].

...

2. Medlemsstaterna får begränsa rätten till likabehandling genom att göra följande:

...

- b) Vad gäller punkt 1 e genom att begränsa de rättigheter för arbetstagare från tredjeland som följer av den punkten, men inte begränsa sådana rättigheter för arbetstagare från tredjeland som är anställda eller har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och är registrerade som arbetslösa.

Medlemsstaterna får dessutom bestämma att punkt 1 e med avseende på familjeförmåner inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

- c) Vad gäller punkt 1 f, i fråga om skatteförmåner, begränsa dess tillämpning till fall där den registrerade eller stadigvarande hemvisten för de familjemedlemmar för vilka arbetstagaren från tredjeland ansöker om förmåner ligger inom den berörda medlemsstatens territorium.

...”

- 8 I artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 (EUT L 284, 2009, s. 43) (nedan kallad förordning nr 883/2004), föreskrivs att den förordningen ska tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör familjeförmåner. Enligt artikel 3.5 a i denna förordning ska den inte tillämpas på socialhjälp och medicinsk hjälp.

Italiensk rätt

- 9 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det genom decreto legge n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (lagdekret nr 69 om fastställande av bestämmelser om social trygghet, för att förbättra hamnmyndigheternas förvaltning och andra brådskande åtgärder) av den 13 mars 1988 (GURI nr 61 av den 14 mars 1988), omvandlat till lag nr 153 av den 13 maj 1988 (GURI nr 112 av den 14 maj 1988) (nedan kallad lag nr 153/1988), har införts ett hushållsbidrag. Bidraget utgår i förhållande till antalet barn under 18 år i hushållet och till hushållets inkomster (nedan kallat hushållsbidraget).
- 10 I artikel 2.6 i lag nr 153/1988 föreskrivs följande:
- ”Hushållet består av makarna, med undantag av lagligen och faktiskt separerade makar, och barn och därmed likställda personer ... som är under 18 år eller, oberoende av ålder, som på grund av fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, är fullständigt och varaktigt arbetsoförmögna. Hushållet kan även, på samma villkor som barn och därmed likställda personer, omfatta bröder, systrar, svärsöner och barnbarn som inte har fyllt 18 år eller, oberoende av ålder, som på grund av fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning är fullständigt och varaktigt arbetsoförmögna, om de är föräldralösa och inte har rätt till efterlevandepension.”
- 11 Enligt artikel 2.6bis i lag nr 153/1988 ingår i hushållet enligt denna lag inte makar och barn och därmed likställda personer till tredjelandsmedborgare som inte är bosatta i Italien, utom i de fall då den stat i vilken utlänningen är medborgare behandlar italienska medborgare på motsvarande sätt eller om den har ingått ett internationellt avtal avseende familjeförmåner.
- 12 Direktiv 2011/98 införlivades med den italienska rättsordningen genom decreto legislativo 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 soggiornarregularmente in uno Stato membro (lagstiftningsdekret nr 40 om genomförande av direktiv 2011/98) av den 4 mars 2014 (GURI nr 68, av den 22 mars 2014) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 40/2014). Genom nämnda lagstiftningsdekret infördes ett ”kombinerat arbetstillstånd”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 13 WS som är medborgare i ett tredjeland är sedan den 9 december 2011 innehavare av ett arbetstillstånd för anställda och innehar sedan den 28 december 2015 ett kombinerat arbetstillstånd enligt lagstiftningsdekret nr 40/2014. Under perioderna januari–juni 2014 och juli 2014–juni 2016 bodde hans maka och två barn i deras ursprungsland Sri Lanka.

- 14 INPS nekade, med stöd av artikel 2.6bis i lag nr 153/1988, WS hushållsbidrag för dessa perioder. WS överklagade det beslutet till Tribunale del lavoro di Alessandria (Arbetsdomstolen i Alexandria, Italien). Han gjorde gällande att artikel 12 i direktiv 2011/98 hade åsidosatts och att beslutet att neka utbetalning av bidrag var diskriminerande. Denna domstol ogillade hans överklagande.
- 15 WS överklagade detta avgörande till Corte d'appello di Torino (Appellationsdomstolen i Turin, Italien), som biföll överklagandet med motiveringen att artikel 12 i direktiv 2011/98 inte hade införlivats med nationell rätt och att artikel 2.6bis i lag nr 153/1988 inte var förenlig med detta direktiv.
- 16 INPS överklagade till den hänskjutande domstolen, Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien), och anförde som enda grund att artikel 12 i direktiv 2011/98 och lagstiftningsdekret nr 40/2014 hade tillämpats felaktigt.
- 17 Den hänskjutande domstolen har angett att utgången i det nationella målet beror på tolkningen av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 och på frågan huruvida denna bestämmelse innebär att familjemedlemmarna till en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat tillstånd och rätt att erhålla utbetalning av hushållsbidrag som föreskrivs i artikel 2 i lag nr 153/1988 omfattas av den krets av familjemedlemmar som är förmånstagare, även om de är bosatta utanför Italien.
- 18 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende preciserat att det hushåll som avses i artikel 2 i lag nr 153/1988 inte endast utgör grunden för beräkningen av hushållsbidraget, utan även utgör förmånstagaren, genom den person som uppbär den lön eller den pension som förmånen hänför sig till. Hushållsbidraget är ett ekonomiskt komplement som bland annat är tillgängligt för personer som arbetar i Italien förutsatt att de hör till ett hushåll vars inkomst inte överstiger en viss nivå. För perioden 1 juli 2018–30 juni 2019 uppgick hushållsbidraget – högsta bidragsnivån – till 137,50 euro per månad för årsinkomster som inte översteg 14 541,59 euro. Arbetsgivaren betalar ut bidraget samtidigt som lönen utbetalas.
- 19 Den hänskjutande domstolen har även angett att Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) redan i sin praxis har framhållit att hushållsbidraget kan ses på två sätt. För det första kan detta bidrag anses utgöra en social trygghetsförmån, då det har samband med hushållets samtliga inkomster och syftar till att säkerställa en tillräcklig inkomst för behövande familjer. I enlighet med de allmänna bestämmelserna i det system för social trygghet som bidraget ingår i, genomförs skyddet för arbetstagares familjer genom ett tillägg till lön som är knuten till utfört arbete. Bidraget finansieras genom avgifter som betalas av samtliga arbetsgivare, jämte ett tillägg som betalas av staten. Arbetsgivaren betalar ut bidraget till hushållen i förskott och har rätt att göra en avräkning mot den avgift som ska erläggas. För det andra kan detta bidrag anses utgöra försörjningsstöd. De inkomster som beaktas ökas nämligen i förekommande fall för att värna personer som lider av fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning eller minderåriga med varaktiga svårigheter att fullgöra sådana skyldigheter och uppgifter som är normala för deras ålder. Enligt den hänskjutande domstolen rör det sig under alla omständigheter om en åtgärd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 e i direktiv 2011/98.
- 20 Den hänskjutande domstolen har understrukit att hushållets medlemmar är av grundläggande betydelse för bidragssystemet och att de anses utgöra förmånstagare. Den hänskjutande domstolen söker emellertid klarhet i om artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 utgör hinder för en sådan bestämmelse som artikel 2.6bis i lag nr 153/1988, med hänsyn till att hushållets familjemedlemmar däri anges som mottagare av en ekonomisk förmån som den person som uppbär den lön som förmånen hänför sig till erhåller. Den hänskjutande domstolen hyser bland annat tvivel om hur direktivet ska tolkas mot bakgrund av de mål som anges i skälen 20 och 24 i direktivet.

- 21 Mot denna bakgrund beslutade Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 12.1 e i [direktiv 2011/98] och principen om likabehandling av tredjelandsmedborgare med ett kombinerat tillstånd att vistas och arbeta och medlemsstatens egna medborgare tolkas så, att dessa utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken – till skillnad från vad som gäller för medlemsstatens egna medborgare – familjemedlemmar till en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och innehar ett kombinerat tillstånd inte ska anses höra till arbetstagarens hushåll vid beräkningen av hushållsbidrag, när dessa familjemedlemmar är bosatta i ursprungstredjelandet?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken familjemedlemmar till en innehavare av ett kombinerat tillstånd, i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet, vilka inte är bosatta i den medlemsstaten utan i ett tredjeland, inte ska beaktas vid fastställandet av rätten till en social trygghetsförmån, samtidigt som familjemedlemmar till en medborgare i den medlemsstaten vilka är bosatta i ett tredjeland beaktas.
- 23 Domstolen erinrar om att såsom anges i skäl 26 i direktiv 2011/98 begränsar unionsrätten inte medlemsstaternas behörighet att utforma sina system för social trygghet. I avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer det följaktligen på varje medlemsstat att bestämma villkoren för beviljande av sociala trygghetsförmåner, förmånernas storlek och under hur lång tid som de ska utgå. Medlemsstaterna är vid utövandet av denna behörighet emellertid skyldiga att iaktta unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 40).
- 24 Enligt artikel 12.1 e i direktivet, jämförd med artikel 3.1 c i samma direktiv, ska medlemsstaterna, när det gäller de grenar av social trygghet som definieras i förordning nr 883/2004, se till att tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt åtnjuter likabehandling. En tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat tillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2011/98 faller inom den kategorin eftersom detta tillstånd, enligt denna bestämmelse, innebär att en sådan medborgare lagligen kan vistas i den utfärdande medlemsstaten för att arbeta där (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 27).
- 25 I artikel 12.2 b första stycket i direktiv 2011/98 föreskrivs emellertid att medlemsstaterna får begränsa de rättigheter som föreskrivs i artikel 12.1 e i detta direktiv för arbetstagare från tredjeland, men inte för dem som är anställda eller som har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och som är registrerade som arbetslösa. Enligt artikel 12.2 b andra stycket i nämnda direktiv får medlemsstaterna dessutom bestämma att artikel 12.1 e i detta direktiv, avseende familjeförmåner, inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering (dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 28).
- 26 I likhet med i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) föreskrivs i direktiv 2011/98, till förmån för vissa tredjelandsmedborgare, en rätt till likabehandling, som är huvudregeln, och en uppräknning av de undantag från denna rätt som medlemsstaterna har möjlighet att införa, vilka ska tolkas restriktivt.

Dessa undantag kan således inte åberopas annat än om behöriga myndigheter i den berörda medlemsstaten vid genomförandet av detta direktiv tydligt uttryckt sin avsikt att utnyttja denna möjlighet (dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 29).

- 27 Domstolen konstaterar i detta avseende att det inte följer av något av undantagen från de rättigheter som följer av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98, vilka anges i artikel 12.2 i direktivet, att medlemsstaterna har möjlighet att från rätten till likabehandling undanta en arbetstagare som innehar ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten utan i ett tredjeland. Tvärtom följer det av den klara ordalydelsen i artikel 12.1 e, såsom det erinrats om i punkt 24 i förevarande dom, att en sådan arbetstagare ska ha rätt att åtnjuta likabehandling.
- 28 Medan det i artikel 12.2 c i nämnda direktiv föreskrivs att medlemsstaterna får begränsa principen om likabehandling i fråga om skatteförmåner genom att begränsa dess tillämpning till fall där den registrerade eller stadigvarande hemvisten för de familjemedlemmar för vilka arbetstagaren från tredjeland ansöker om förmåner ligger inom den berörda medlemsstatens territorium, så finns det inte något sådant undantag i fråga om sociala trygghetsförmåner. Unionslagstiftaren har således inte haft för avsikt att undanta en innehavare av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten från den rätt till likabehandling som föreskrivs i direktiv 2011/98. Unionslagstiftaren har även preciserat i vilka fall medlemsstaterna får begränsa den rätten av detta skäl.
- 29 Eftersom den hänskjutande domstolen är osäker på hur artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 ska tolkas mot bakgrund av skälen 20 och 24 i direktivet, konstaterar EU-domstolen följande. I skäl 20 i direktiv 2011/98 anges att rätten till likabehandling inte endast bör omfatta tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för arbete, utan även dem som har beviljats inresa för andra ändamål, inbegripet familjemedlemmar i enlighet med direktiv 2003/86, och som därefter har fått tillträde till den medlemsstatens arbetsmarknad i enlighet med andra bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt.
- 30 Det framgår emellertid av ordalydelsen i skäl 20 i direktiv 2011/98 att i och med att det däri hänvisas till en förteckning över tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa för andra ändamål än arbete och som därefter har fått tillträde till den medlemsstatens arbetsmarknad i enlighet med andra bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt, så avser detta skäl, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 53 i sitt förslag till avgörande, bland annat den situation i vilken familjemedlemmarna till en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som innehar ett kombinerat tillstånd direkt åtnjuter rätt till likabehandling som föreskrivs i artikel 12 i direktivet. Denna rätt tillerkänns nämligen dessa personer i egenskap av arbetstagare, även om deras ankomst till den mottagande medlemsstaten berodde på att de var familjemedlemmar till en arbetstagare som är tredjelandsmedborgare.
- 31 Vad vidare gäller skäl 24 i direktiv 2011/98 konstaterar domstolen att detta skäl bland annat syftar till att precisera att direktivet inte i sig tillerkänner tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat tillstånd några rättigheter i fråga om social trygghet utöver rätten till likabehandling i förhållande till medborgarna i den mottagande medlemsstaten. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i sitt förslag till avgörande innebär detta direktiv således inte i sig att medlemsstaterna är skyldiga att utge sociala trygghetsförmåner till familjemedlemmar som inte är bosatta i den mottagande medlemsstaten. Det ska under alla omständigheter påpekas att innehållet i detta skäl, i synnerhet dess sista mening, inte har återgetts i någon av direktivets bestämmelser.
- 32 Ingressen till en unionsrättsakt är inte juridiskt bindande och kan inte åberopas för att göra avsteg från själva bestämmelserna i rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 1998, Nilsson m.fl., C-162/97, EU:C:1998:554, punkt 54, och dom av den 19 december 2019, Puppinc k m.fl./kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 76).

- 33 Det kan således inte anses följa av dessa skäl att direktiv 2011/98 ska tolkas så, att innehavaren av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten utan i ett tredjeland inte omfattas av den rätt till likabehandling som föreskrivs i detta direktiv.
- 34 INPS och den italienska regeringen har gjort gällande att det är förenligt med integrationssyftet med direktiv 2011/98 att undanta en innehavare av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 62 och 63 i sitt förslag till avgörande, konstaterar domstolen att det bland annat följer av skälen 2, 19 och 20 samt artikel 1.1 b i direktivet att det syftar till att främja integrationen av tredjelandsmedborgare genom att säkerställa en rättvis behandling av dem genom införandet av en gemensam uppsättning rättigheter som grundas på likabehandling i förhållande till medborgarna i den mottagande medlemsstaten. Avsikten med nämnda direktiv är även att skapa ett minimum av likvärdiga förutsättningar inom unionen, erkänna att sådana tredjelandsmedborgare genom sitt arbete och genom sina skattebetalningar bidrar till unionens ekonomi samt motverka orättvis konkurrens mellan en medlemsstats egna medborgare och tredjelandsmedborgare till följd av ett eventuellt utnyttjande av de sistnämnda.
- 35 Av detta följer, i motsats till vad INPS och den italienska regeringen har påstått, att det inte kan anses vara förenligt med dessa syften att undanta en innehavare av ett kombinerat tillstånd från rätten till likabehandling när dennes familjemedlemmar under en period som kan vara tillfällig, såsom framgår av omständigheterna i det nationella målet, inte är bosatta i den berörda medlemsstaten.
- 36 INPS och den italienska regeringen har även gjort gällande att den omständigheten att en innehavare av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten ska undantas från den rätt till likabehandling som föreskrivs i direktiv 2011/98 vinner stöd i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 2010, s. 1). I nämnda artikel 1 föreskrivs att förordning nr 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 1) ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar samt deras familjemedlemmar och efterlevande, förutsatt att de lagligen vistas inom en medlemsstats territorium och inte befinner sig i en situation som i alla avseenden är begränsad till en enda medlemsstat.
- 37 Även om syftet med artikel 1 i förordning nr 1231/2010, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 58 och 59 i sitt förslag till avgörande, är att skapa en uttrycklig rätt till likabehandling för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat och som befinner sig i en sådan situation som avses i denna förordning, går det emellertid inte att av detta dra slutsatsen att unionslagstiftaren hade för avsikt att undanta innehavaren av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten från den rätt till likabehandling som föreskrivs i direktiv 2011/98.
- 38 I motsats till vad INPS och den italienska regeringen har gjort gällande, kan ett sådant undantag inte heller grundas enbart på den omständigheten att det i artikel 11.2 i direktiv 2003/109, när det gäller varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare som har en privilegierad ställning, föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att begränsa likabehandlingen i fråga om social trygghet till de fall där den registrerade eller stadigvarande hemvisten för den personens familjemedlemmar befinner sig inom dessa medlemsstaters territorium. Såsom framgår av punkt 26 ovan ska nämligen undantagen från rätten till likabehandling i direktiv 2011/98 tolkas restriktivt. Undantaget i artikel 11.2 i direktiv 2003/109 återfinns emellertid inte i direktiv 2011/98. Härav följer att de undantag som anges i direktiv 2011/98 inte kan tolkas på så sätt att de innefattar ytterligare ett undantag enbart av det skälet att det undantaget återfinns i en annan sekundärrättsakt.

- 39 Härav följer att en medlemsstat, med förbehåll för de undantag som är tillåtna enligt artikel 12.2 b i direktiv 2011/98, inte får neka eller begränsa rätten till en social trygghetsförmån för den som innehar ett kombinerat tillstånd av det skälet att dennes familjemedlemmar eller vissa av dem inte är bosatta i den medlemsstaten utan i ett tredjeland, när medlemsstaten beviljar sina egna medborgare denna förmån oberoende av var deras familjemedlemmar är bosatta.
- 40 Vad beträffar det nationella målet konstaterar EU-domstolen för det första att den hänskjutande domstolen själv har angett att hushållsbidraget bland annat anses utgöra en social trygghetsförmån som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 e i direktiv 2011/98. Det är nämligen, enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, fråga om en kontantförmån som beviljas utan någon föregående individuell och skönsmässig bedömning av sökandens personliga behov och på grundval av en situation som definierats i lag. Förmånen är avsedd att kompensera för en familjs utgifter. En sådan förmån utgör en social trygghetsförmån och omfattas av begreppet familjeförmån i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2017, *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, punkterna 20–25).
- 41 För det andra har den hänskjutande domstolen angett att hushållet utgör beräkningsgrunden för denna förmån. INPS och den italienska regeringen har i detta avseende hävdats att den omständigheten att familjemedlemmar som inte är bosatta i Italien inte beaktas endast påverkar detta belopp, eftersom det är noll, såsom INPS uppgav vid förhandlingen, om samtliga familjemedlemmar är bosatta utanför landet.
- 42 Det ska emellertid påpekas att såväl den omständigheten att hushållsbidraget inte betalas ut som nedsättningen av detta bidrag, beroende på om alla familjemedlemmar eller vissa av dem inte är bosatta i Italien, strider mot rätten till likabehandling enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98, eftersom de utgör en skillnad i behandling mellan innehavare av kombinerat tillstånd och italienska medborgare.
- 43 I motsats till vad INPS har gjort gällande kan en sådan skillnad i behandling inte motiveras av att innehavare av kombinerat tillstånd och medborgare i den mottagande medlemsstaten befinner sig i olika situationer på grund av sina respektive band till denna medlemsstat, eftersom en sådan motivering strider mot artikel 12.1 e i direktiv 2011/98, enligt vilken de, i enlighet med direktivets mål som det erinrats om i punkt 34 i förevarande dom, ska behandlas lika inom området för social trygghet.
- 44 Såsom följer av fast rättspraxis kan inte heller eventuella praktiska svårigheter vad beträffar kontrollen av förmånstagarnas situation mot bakgrund av villkoren för beviljande av hushållsbidraget när familjemedlemmarna inte är bosatta i den berörda medlemsstaten, som INPS och den italienska regeringen har gjort gällande, motivera en skillnad i behandling (se, analogt, dom av den 26 maj 2016, *Kohll och Kohll-Schlesser*, C-300/15, EU:C:2016:361, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 45 För det tredje har den hänskjutande domstolen understrukit att hushållets medlemmar enligt nationell rätt anses vara mottagare av hushållsbidraget. En innehavare av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i Italien kan emellertid inte nekas detta bidrag av detta skäl. Även om hushållets medlemmar har rätt till nämnda bidrag, vilket är själva syftet med en familjeförmån, framgår det nämligen av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, vilka det redogjorts för i punkterna 18 och 19 i förevarande dom, att det är till arbetstagaren eller pensionären, som också ingår i hushållet, som ersättningen betalas ut.
- 46 Härav följer att artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 utgör hinder för en sådan bestämmelse som artikel 2.6bis i lag nr 153/1988, enligt vilken makar samt barn och därmed likställda personer till en tredjelandsmedborgare som inte är bosatta i Italien inte utgör en del av hushållet i den mening som

avses i denna lag, såvida inte den stat i vilken den utländska medborgaren har sitt ursprung ger italienska medborgare en motsvarande behandling eller har ingått ett internationellt avtal om familjeförmåner.

- 47 Av det anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken familjemedlemmar till en innehavare av ett kombinerat tillstånd, i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet, vilka inte är bosatta i den medlemsstaten utan i ett tredjeland, inte ska beaktas vid fastställandet av rätten till en social trygghetsförmån, samtidigt som familjemedlemmar till en medborgare i den medlemsstaten vilka är bosatta i ett tredjeland beaktas.

Rättegångskostnader

- 48 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 12.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken familjemedlemmar till en innehavare av ett kombinerat tillstånd, i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet, vilka inte är bosatta i den medlemsstaten utan i ett tredjeland, inte ska beaktas vid fastställandet av rätten till en social trygghetsförmån, samtidigt som familjemedlemmar till en medborgare i den medlemsstaten vilka är bosatta i ett tredjeland beaktas.

Underskrifter