Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. december 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/98/EU – rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der er indehavere af en kombineret tilladelse – artikel 12 – ret til ligebehandling – social sikring – national lovgivning om fastsættelse af retten til familieydelser – lovgivning, der udelukker, at mindreårige børn til indehaveren af en kombineret tilladelse kan tages i betragtning, hvis der ikke foreligger dokumentation for deres lovlige indrejse på nationalt område«

I sag C-664/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Cour d'appel de Versailles (appeldomstolen i Versailles, Frankrig) ved afgørelse af 9. november 2023, indgået til Domstolen samme dag, i sagen,

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

mod

TX,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D. Gratsias og E. Regan,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– TX ved avocate S. Potiron,

– den franske regering ved R. Bénard og O. Duprat-Mazaré, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved F. Blanc-Simonetti og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,

* Processprog: fransk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 tredjelandsstatsborgere 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 (EUT 2011, L 343, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem TX, som er en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, og Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (familieydelseskontoret i Hauts-de-Seine, Frankrig) (herefter »CAF«) vedrørende afslag på TX' ansøgning om, at der tages hensyn til hans mindreårige børn, der er født i udlandet, ved fastlæggelsen af hans ret til familieydelser.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2011/98

3 20., 21., 24. og 26. betragtning til direktiv 2011/98 har følgende ordlyd:

»(20) Alle tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold og lovligt arbejder 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 tredjelandsstatsborgere, der er indrejst i en medlemsstat med henblik på arbejde, men også tredjelandsstatsborgere, 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 tredjelands familiemedlemmer, der er indrejst i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring [(EUT 2003, L 251, s. 12)] [...]

(21) Retten til ligebehandling på bestemte områder bør være tæt knyttet til tredjelandsstatsborgerens lovlige ophold og adgang til arbejdsmarkedet i en medlemsstat, hvilket fremgår af den kombinerede tilladelse til at tage ophold og arbejde og af opholdstilladelser udstedt til andre formål, der indeholder oplysninger om arbejdstilladelse.

[...]

(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 [(EUT 2004, L 166, s. 1)]. 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 tredjelandsstatsborgere, 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.

[…]

(26) EU-retten begrænser ikke medlemsstaternes beføjelser til at tilrettelægge deres sociale sikringsordninger. Da der ikke er nogen harmonisering på EU-niveau, er det den enkelte medlemsstat, der fastsætter betingelserne for tilkendelse af sociale sikringsydelser samt ydelsernes størrelse og varighed. Medlemsstaterne bør dog udøve deres beføjelser på dette område i overensstemmelse med EU-retten.«

4 Artikel 3 i direktiv 2011/98 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på:

[…]

b) tredjelandsstatsborgere, som har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat til andre formål end arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning, har tilladelse til at arbejde og har opholdstilladelse i overensstemmelse med [Rådets] forordning (EF) nr. 1030/2002 [af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EFT 2002, L 157, s. 1)], og

c) tredjelandsstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat for at arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning.«

5 Direktivets artikel 12 med overskriften »Retten til ligebehandling« har følgende ordlyd:

»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 [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 at 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.

[...]«

Forordning nr. 883/2004

6 Artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004 fastsætter, at forordningen finder anvendelse på enhver lovgivning, der vedrører familieydelser. Den finder i medfør af denne artikels stk. 5 ikke anvendelse på social og sundhedsmæssig forsorg.

7 I henhold til forordningens artikel 1, litra z), betegner begrebet »familieydelse« alle natural- og kontantydelser til udligning af udgifter til forsørgelse bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i den nævnte forordnings bilag I.

Fransk ret

Lov om social bistand og familier

8 Artikel L. 262-5, stk. 2, i code de l'action sociale et des familles (lov om social bistand og familier) lyder således:

»Udenlandske børn skal opfylde visse betingelser, der er fastsat i artikel L. 512-2 i code de la sécurité sociale [(lov om social sikring)], for at komme i betragtning til ydelser som udlænding, der ikke er statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union, eller i en anden stat, som er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)] eller i Det Schweiziske Forbund.«

Lov om social sikring

9 Artikel L. 511-1 i code de la sécurité sociale (lov om social sikring) foreskriver:

»Familieydelser omfatter:

[...]

2°) børnetilskud

3°) familietillæg

[...]

7°) ydelse til skolesøgende børn

[...]«

10 Artikel L. 512-2 i lov om social sikring bestemmer:

»Personer, der er statsborgere i Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater, i andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og Det Schweiziske Forbund, og som opfylder betingelserne for lovligt ophold i Frankrig, har uden videre ret til familieydelser på de betingelser, der er fastsat i denne lovbog [...]

Ligeledes har udlændinge, der ikke er statsborgere i en medlemsstat i Det Europæiske Fællesskab eller i en anden stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund, men som har den adkomst til lovligt ophold i Frankrig, der er påkrævet i henhold til love og administrative bestemmelser eller til internationale traktater og aftaler, automatisk ret til familieydelser på de betingelser, der er fastsat i nærværende bog.

Disse udlændinge har ret til familieydelser, forudsat at en af følgende situationer godtgøres for så vidt angår de børn, som de forsørger, og som danner grundlag for ansøgningen om familieydelser:

– Børnene er født i Frankrig.

– De er indrejst lovligt i forbindelse med familiesammenføringsproceduren [...]

– De har status som familiemedlem til en flygtning.

– De har status som barn af en udlænding, der er indehaver af et opholdskort [...]

Ved dekret fastlægges listen over, hvilke typer adkomst og begrundelser der bekræfter lovligheden af de udenlandske modtageres indrejse og ophold. Ved samme dekret fastsættes arten af den dokumentation, der kræves for at godtgøre, at de børn, som disse udlændinge forsørger, og som danner grundlag for deres ansøgning om familieydelser, opfylder de betingelser, der er fastsat i de foregående stykker.«

11 Denne lovs artikel D. 512-2 foreskriver:

»Lovligheden af indrejse og ophold for de udenlandske børn, som ydelsesmodtageren forsørger, og som danner grundlag for vedkommendes ansøgning om familieydelser, godtgøres ved fremlæggelse af et af følgende dokumenter:

[...]

2° lægeattest for barnet udstedt af Office français de l'immigration et de l'intégration [(det franske immigrations- og integrationskontor)] efter proceduren for ansøgning om eller tilladelse til ophold på grundlag af familiesammenføring

[...]

5° attest udstedt af præfekturet med præcisering af, at barnet er indrejst i Frankrig senest samtidig med en af sine forældre, der har fået opholdstilladelse [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

12 Den 1. april 2014 ansøgte TX, der er armensk statsborger, og som er indehaver af et opholdskort med angivelsen »privat- og familieliv«, der giver tilladelse til at arbejde i Frankrig, CAF om familieydelser for sine tre børn, hvoraf to, der er født uden for fransk område, er indrejst ulovligt på dette område.

13 CAF nægtede ved fastlæggelsen af TX' rettigheder at tage hensyn til hans to børn, der var født i udlandet, på grund af deres ulovlige indrejse på fransk område.

14 Idet dette afslag blev bekræftet af klageudvalget under CAF, anlagde TX sag ved tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (retten i sager om social sikring i Nanterre, Frankrig).

15 Ved dom af 21. december 2018 gav denne ret TX medhold og fastslog, at TX fra datoen for sin ansøgning havde ret til familieydelser for sine to børn, der var født i udlandet.

16 Ved dom af 14. november 2019 ophævede cour d'appel de Versailles (appeldomstolen i Versailles, Frankrig) denne dom og stadfæstede CAF's afgørelse.

17 Ved dom af 23. juni 2022 ophævede Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) denne dom med henvisning til »begrundelsesmangler« og hjemviste sagen til en anden sammensætning af cour d'appel de Versailles (appeldomstolen i Versailles), som er den forelæggende ret.

18 Sidstnævnte domstol har anført, at lovligheden af TX' ophold på fransk område »ikke er omtvistet«, eftersom han er indehaver af et midlertidigt opholdskort, der giver ham ret til at arbejde, og at det eneste spørgsmål er, om han har ret til familieydelser for sine to børn, der er født i udlandet.

19 Den forelæggende ret har anført, at Cour de cassation (kassationsdomstol), der var sat i plenum, ved to domme af 3. juni 2011 og ved én dom af 5. april 2013 fastslog, at artikel L. 512-2 og artikel D. 512-2 i lov om social sikring – hvorefter udbetaling af familieydelser er betinget af fremlæggelse af et dokument, der attesterer udenlandske børns lovlige indrejse i Frankrig, og navnlig for børn, der er indrejst i forbindelse med familiesammenføring, af den lægeattest, der udstedes af det franske immigrations- og integrationskontor – har en objektiv karakter, der er begrundet i behovet for i en demokratisk stat at udøve kontrol over modtagelsesforholdene for børn. Cour de cassation (kassationsdomstol) udledte heraf, at disse artikler ikke udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i den ret til familieliv, der er sikret ved artikel 8 og 14 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i

Rom den 4. november 1950, og heller ikke tilsidesatte bestemmelserne i den internationale konvention om barnets rettigheder, der blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 20. november 1989.

20 Ifølge den forelæggende ret har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bekræftet denne fortolkning i sin afgørelse af 1. oktober 2015, Okitaloshima Okonda Osungu og Selpa Lokongo mod Frankrig (ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

21 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at spørgsmålet i den tvist, der er indbragt for den, skal betragtes ud fra en anden synsvinkel, nemlig i forhold til direktiv 2011/98.

22 Ifølge denne ret finder dette direktiv anvendelse på denne tvist, dels fordi de i hovedsagen omhandlede ydelser er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, dels fordi TX er en tredjelandsstatsborger, der har fået tilladelse til at arbejde i Frankrig, eftersom han er indehaver af et flerårigt opholdskort, der giver ham tilladelse til at arbejde, og idet han i øvrigt har en ansættelseskontrakt.

23 Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at selv om medlemsstaterne i medfør af nævnte direktivs artikel 12, stk. 2, litra b), har mulighed for at begrænse retten til ligebehandling i kraft af visse tredjelandsstatsborgeres status, fastsætter denne bestemmelse ikke nogen mulighed for at fravige denne ret på grundlag af de omstændigheder, hvorunder familiemedlemmerne til en indehaver af en kombineret tilladelse er indrejst på værtsmedlemsstatens område. I det foreliggende tilfælde er CAF's afslag på TX' ansøgning imidlertid ikke baseret på TX' status, men på de omstændigheder, hvorunder hans to børn, der er født i Armenien, er indrejst og opholder sig på fransk område.

24 Den forelæggende ret er ikke desto mindre i tvivl om rækkevidden af 20. betragtning til og sidste punktum i 24. betragtning til direktiv 2011/98, der med hensyn til fastlæggelsen af, hvem der er indehavere af de rettigheder, der er sikret ved dette direktiv, henviser til en arbejdstager fra et tredjelands familiemedlemmer, der er indrejst i en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring.

25 I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at de i hovedsagen omhandlede familieydelser ikke udbetales til ansøgerens familiemedlemmer, men tildeles ansøgeren på grundlag af det antal børn, som vedkommende har forsørgerpligt over for.

26 For det andet ønsker den forelæggende ret, henset til den retspraksis, der følger af dom af 25. november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelser til indehavere af en kombineret tilladelse) (C-302/19, herefter »INPS-dommen«, EU:C:2020:957), oplyst, om det er muligt at lægge reglerne om familiesammenføring til grund for fastlæggelsen af den ret til sociale sikringsydelser, der tilkommer indehaveren af en kombineret tilladelse.

27 For det tredje har den forelæggende ret anført, at Europa-Kommissionen den 27. april 2022 fremlagde forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere 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 (omarbejdning) (COM(2022) 655 final), hvorefter 24. betragtning til direktiv 2011/98 skal bringes i overensstemmelse med INPS-dommen ved at fjerne denne betragtnings to sidste punktummer.

28 På denne baggrund har Cour d'appel de Versailles (appeldomstolen i Versailles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [INPS-dommen] og artikel 12, stk. 1, litra e), i [direktiv 2011/98] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, f.eks. [Den Franske Republiks], hvorefter børn født i et tredjeland af indehaveren af en kombineret tilladelse som omhandlet i [dette] direktivs artikel 2, litra c), ikke tages i betragtning ved fastsættelsen af retten til en socialsikringsydelse med den begrundelse, at disse børn, som den pågældende forsørger, ikke er indrejst på medlemsstatens område på grundlag af familiesammenføring, eller der ikke er fremlagt de dokumenter, der kan godtgøre, at deres indrejse på denne stats område er lovlig, når børn af nationale ydelsesmodtagere eller af statsborgere i en anden medlemsstat ikke skal opfylde denne betingelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

29 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter der med henblik på fastlæggelsen af retten til sociale sikringsydelser til en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, kun tages hensyn til de børn, der er født i et tredjeland, og som denne har forsørgerpligt over for, hvis det dokumenteres, at disse lovligt er indrejst på denne medlemsstats område.

30 Det bemærkes indledningsvis, således som det fremgår af 26. betragtning til direktiv 2011/98, at EU-retten ikke begrænser medlemsstaternes beføjelser til at tilrettelægge deres sociale sikringsordninger. Da der ikke er nogen harmonisering på EU-niveau, er det den enkelte medlemsstat, der fastsætter betingelserne for tilkendelse af sociale sikringsydelser samt ydelsernes størrelse og varighed. Medlemsstaterne bør dog udøve deres beføjelser på dette område i overensstemmelse med EU-retten (jf. INPS-dommen, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

31 Det fremgår imidlertid af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 1, litra c), at tredjelandsstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat for at arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning, skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold, hvad angår de sociale sikringsgrene, der er defineret i forordning nr. 883/2004.

32 For at være berettiget til ligebehandling i henhold til disse bestemmelser er det således i første række nødvendigt, at tredjelandsstatsborgeren har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat med henblik på at arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning. Dette er tilfældet for en tredjelandsstatsborger, der – som sagsøgeren i hovedsagen – er indehaver af en kombineret tilladelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c), eftersom denne tilladelse i henhold til nævnte bestemmelse giver en tredjelandsstatsborger ret til lovligt ophold på området i den medlemsstat, som har udstedt tilladelsen, med henblik på at arbejde (jf. INPS-dommen, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

33 I anden række er det nødvendigt, at de pågældende ydelser henhører under de sociale sikringsgrene, der er defineret i forordning nr. 883/2004. Det er imidlertid ubestridt og bestrides ikke af den franske regering, at de i hovedsagen omhandlede ydelser udgør sociale sikringsydelser, der henhører under de familieydelser, der er omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra j).

34 Under disse omstændigheder fremgår det, at en person, der befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagen, i henhold til artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 har ret til ligebehandling med franske statsborgere.

35 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne ret til ligebehandling tilsidesættes ved en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der ved fastlæggelsen af den ret til familieydelser, som indehaveren af en kombineret tilladelse har, udelukker, at der tages hensyn til de børn, over for hvilke vedkommende har forsørgelsespligt, og i hvilken forbindelse det ikke er blevet dokumenteret, at de er indrejst lovligt på fransk område, skal det med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, fastslås, at det følger af artikel L. 512-1, stk. 1, og artikel L. 512-2, stk. 1, i lov om social sikring, at franske statsborgere samt statsborgere fra andre EU-medlemsstater, andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og Det Schweiziske Forbund, som har lovligt ophold i Frankrig, uden videre har ret til familieydelser på de betingelser, der er fastsat i denne lovs bog V. Derimod underlægger nævnte lovs artikel L. 512-2, stk. 2, retten til familieydelser for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i Frankrig, en yderligere betingelse, der er nævnt i artikel L. 512-2, stk. 3, og som består i, at det skal dokumenteres, at de børn, for hvilke der ansøges om familieydelser, er lovligt indrejst på fransk område.

36 Det følger heraf, at en sådan national lovgivning behandler tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, mindre gunstigt end værtsmedlemsstatens statsborgere. En sådan lovgivning er følgelig i strid med retten til ligebehandling som fastsat i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98.

37 I lyset af 20. og 24. betragtning til direktiv 2011/98 er den forelæggende ret ikke desto mindre i tvivl om, hvorvidt retten til ligebehandling kan begrænses til børn af indehaveren af den kombinerede tilladelse, som har sluttet sig til sidstnævnte på grundlag af familiesammenføring. Denne tvivl følger af den omstændighed, at 20. betragtning til dette direktiv navnlig blandt de personer, der har ret til ligebehandling, nævner en arbejdstager fra et tredjelands familiemedlemmer, der er indrejst i en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, mens sidste punktum i 24. betragtning til det nævnte direktiv fastsætter, at de rettigheder, der følger af direktivet, udelukkende bør gives til de familiemedlemmer, der sammen med en arbejdstager fra et tredjeland flytter til en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, eller som har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat.

38 Domstolen har imidlertid bemærket, at det fremgår af ordlyden af 20. betragtning til direktiv 2011/98, at denne navnlig vedrører den situation, hvor familiemedlemmerne til en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, direkte har ret til ligebehandling som fastsat i direktivets artikel 12, idet denne ret er tillagt disse personer i deres egenskab af arbejdstagere, selv om deres ankomst til værtsmedlemsstaten skyldtes, at de var familiemedlemmer til en arbejdstager, der er tredjelandsstatsborger (jf. INPS-dommen, præmis 30).

39 Endvidere har Domstolen fastslået, at indholdet af 24. betragtning til direktiv 2011/98 ikke er gentaget i nogen af dette direktivs bestemmelser, og har bemærket, at præamblen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og ikke kan påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i retsakten (jf. INPS-dommen, præmis 31 og 32).

40 Det kan følgelig ikke udledes af disse betragtninger, at direktiv 2011/98 skal fortolkes således, at en indehaver af en kombineret tilladelse, hvis familiemedlemmer ikke kan dokumentere, at de er indrejst lovligt på den pågældende medlemsstats område på grundlag af familiesammenføring, er udelukket fra den ret til ligebehandling, der er fastsat i dette direktiv, når ingen bestemmelse i det nævnte direktiv, og navnlig direktivets artikel 12, stk. 1, underlægger indrømmelsen af denne ret en sådan betingelse.

41 Det skal i øvrigt bemærkes, at i modsætning til, hvad den franske regering har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, kan der ikke udledes noget argument af den omstændighed, at EU-lovgiver selv har gjort retten til ligebehandling på området for familieydelser betinget af, at ansøgeren opholder sig lovligt på en medlemsstats område.

42 Det er ganske vist korrekt, at artikel 12, stk. 1, i direktiv 2011/98 kun anerkender retten til ligebehandling for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. Dette krav opfylder det formål, der er anført i 21. betragtning til dette direktiv, og som er at knytte retten til ligebehandling til tredjelandsstatsborgerens lovlige ophold i en medlemsstat.

43 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning anfægtes imidlertid ikke som følge af, at den gør retten til familieydelser betinget af, at den tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, og som ansøger om disse ydelser, har lovligt ophold, men som følge af, at den fastsætter en betingelse om lovlig indrejse for så vidt angår denne statsborgers børn, for hvilke der ansøges om de nævnte ydelser.

44 Den franske regering kan heller ikke indvende, at betingelsen i den nationale lovgivning, for så vidt som den tilsigter at undgå omgåelse af familiesammenføringsproceduren, er en del af de sanktioner, som medlemsstaterne kan vedtage i tilfælde af tilsidesættelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktiv 2003/86, og at den har en objektiv karakter, der er begrundet i nødvendigheden af at føre tilsyn med de forhold, hvorunder referencepersonens familiemedlemmer modtages.

45 Det bemærkes, at direktiv 2011/98 til fordel for visse tredjelandsstatsborgere fastsætter en ret til ligebehandling, som udgør den generelle regel, og oplister de fravigelser fra denne ret, som medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte, og som skal fortolkes strengt (INPS-dommen, præmis 26).

46 I henhold til artikel 12, stk. 2, litra b), første afsnit, i direktiv 2011/98 kan medlemsstaterne således begrænse retten til ligebehandling med hensyn til sociale ydelser, undtagen for arbejdstagere fra tredjelande, der er i beskæftigelse, eller som har været beskæftiget i mindst seks måneder, og som er registreret som arbejdsløse. I henhold til dette direktivs artikel 12, stk. 2, litra b), andet afsnit, kan medlemsstaterne i øvrigt beslutte, at denne ret ikke skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som har fået tilladelse til at 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.

47 Det følger heraf, at bortset fra de således udtømmende opregnede situationer, hvor medlemsstaterne kan fravige ligebehandlingen af tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, og nationale statsborgere, udgør en forskelsbehandling af disse to kategorier af statsborgere i sig selv en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra e) (jf. analogt dom af 29.7.2024, CU og ND (Social bistand – indirekte forskelsbehandling), C-112/22 og C-223/22, EU:C:2024:636, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

48 For det første fremgår det imidlertid ikke af nogen af undtagelserne fra de rettigheder, der er tillagt ved artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, at medlemsstaterne kan udelukke en arbejdstager, der er indehaver af en kombineret tilladelse, og hvis børn, der er født i et tredjeland, ikke har dokumenteret, at de er indrejst lovligt på den pågældende medlemsstats område, fra retten til ligebehandling.

49 Selv hvis det antages, at en sådan mulighed er blevet anerkendt, fremgår det for det andet af retspraksis, at fravigelser af retten til ligebehandling kun gøres gældende, hvis de kompetente instanser i den omhandlede medlemsstat for at gennemføre dette direktiv klart har givet udtryk for, at de agtede at påberåbe sig disse (INPS-dommen, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Som den franske regering selv har anerkendt, har den imidlertid ikke haft til hensigt at gøre brug af muligheden for at begrænse retten til ligebehandling ved at anvende undtagelserne i direktivets artikel 12, stk. 2, litra b).

50 Det følger heraf, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig sin forpligtelse til at sørge for, at tilsidesættelser af direktiv 2003/86 sanktioneres, med henblik på at begrunde en fravigelse af retten til ligebehandling, som ikke er fastsat af EU-lovgiver i direktiv 2011/98.

51 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter der med henblik på fastlæggelsen af retten til sociale sikringsydelser til en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, kun tages hensyn til de børn, der er født i et tredjeland, og som denne har forsørgerpligt over for, hvis det dokumenteres, at disse lovligt er indrejst på denne medlemsstats område.

Sagsomkostninger

52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

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 tredjelandsstatsborgere 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

denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter der med henblik på fastlæggelsen af retten til sociale sikringsydelser til en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse, kun tages hensyn til de børn, der er født i et tredjeland, og som denne har forsørgerpligt over for, hvis det dokumenteres, at disse lovligt er indrejst på denne medlemsstats område.

Underskrifter