Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 11 juni 2020 [1]

Mål C-302/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
mot
WS

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/98/EU – Rättigheter för tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd – Artikel 12 – Rätt till likabehandling avseende social trygghet – Nationell lagstiftning som undantar icke-bosatta familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare vid fastställande av rätten till en familjeförmån”

I. Inledning

1. Genom sin begäran om förhandsavgörande vill Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) få domstolens klarläggande beträffande 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. [2]

2. Artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 ger tredjelandsmedborgare med ett kombinerat tillstånd rätt att åtnjuta likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas när det gäller social trygghet. Huvudfrågan i förevarande mål rör huruvida den artikeln utgör hinder för nationell lagstiftning som till skillnad från bestämmelserna för medborgarna i värdmedlemsstaten undantar tredjelandsmedborgares familjemedlemmar som inte vistas i den staten vid fastställandet av rätten till en familjeförmån.

3. Förevarande mål ger följaktligen domstolen tillfälle att utveckla sin praxis beträffande rätten till likabehandling för dem som innehar kombinerade tillstånd enligt artikel 12 i direktiv 2011/98 mot bakgrund av domen av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

1 Originalspråk: engelska.

2 EUT L 343, 2011, s. 1.

4. Förevarande mål prövas av domstolen parallellt med ett annat mål, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Familjeförmåner för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare) (C-303/19) i vilket mitt förslag till avgörande föredras i dag. I det målet ställer den hänskjutande domstolen en liknande fråga avseende tolkningen av artikel 11.1 d i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning,[3] nämligen huruvida samma undantag för tredjelandsmedborgare vars familjemedlemmar inte vistas i värdmedlemsstaten är förenligt med rätten till likabehandling som beviljas varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare enligt det direktivet.

5. Dessa två mål berör i grunden nya frågor om tillämpningen av likabehandling av tredjelandsmedborgare enligt unionsrätten och förhållandet mellan direktiven 2003/109 och 2011/98 i detta avseende. De har också möjlig betydelse för andra direktiv som innehåller bestämmelser om likabehandling av tredjelandsmedborgare i unionens lagstiftning om migration.[4]

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

6. Skäl 20 och 24 i direktiv 2011/98 har följande lydelse:

”(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 ([5]), …

(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([6]) anges grenar av social trygghet. 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.”

3 EUT L 16, 2004, s. 44.

4 Se, i synnerhet, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete (omarbetning) (EUT L 132, 2016, s. 21), artikel 22 som hänvisar till bestämmelserna om likabehandling i artikel 12 i direktiv 2011/98. Se vidare punkt 32 i detta förslag till avgörande.

5 EUT L 251, 2003, s. 12.

6 EUT L 166, 2004, s. 1.

7. Artikel 12 i direktiv 2011/98 som har rubriken ”Rätt till likabehandling” föreskriver 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 (EG) 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.”

B. Italiensk rätt

8. 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 (lagdekret nr 69 av den 13 mars 1988 om fastställande av bestämmelser om social trygghet, för att förbättra hamnmyndigheternas förvaltning och andra brådskande åtgärder, omvandlat till lag nr 153 av den 13 maj 1988, nedan kallad lag nr 153/1988) (GURI nr 143 av den 20 juni 1988) införde *assegno per il nucleo familiare* (nedan kallat hushållsbidrag). Denna artikel föreskriver följande:

”1. För arbetstagare, mottagare av pension och mottagare av sociala förmåner med anknytning till anställning … ska familjebidraget, kompletterande familjebidrag och samtliga övriga familjeförmåner av alla slag ersättas med hushållsbidrag enligt villkoren som anges i denna artikel.

2. Bidraget ska utgå med olika belopp i förhållande till hushållets storlek och inkomst, enligt den tabell som utgör bilaga till detta dekret. Inkomstnivåerna i nämnda tabell ska höjas … för hushåll som innefattar personer vilka på grund av fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, är fullständigt och varaktigt arbetsoförmögna, eller, om det rör sig om underåriga, har varaktiga svårigheter att utföra uppgifter som är normala för deras ålder. Dessa inkomstnivåer ska höjas … om de personer som avses i punkt 1 är änkor eller änklingar, frånskilda, lagligen eller faktiskt separerade eller ogifta. Med verkan från den 1 juli 1994 ska i hushåll som avses i punkt 6 som innefattar två eller fler barn det månatliga bidraget ökas … för varje barn, utom för det förstfödda.

…

6. 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.

6-*bis*. I hushållet enligt punkt 6 ingår inte makar och barn och därmed likställda personer till utländska medborgare som inte är bosatta i Republiken Italien, utom i de fall då den stat i vilken utlänningen är medborgare på grundval av principen om ömsesidighet behandlar italienska medborgare på samma sätt eller om det finns internationella avtal om bidrag till familjer. Arbetsmarknads- och socialförsäkringsministern ska efter samråd med utrikesministern bestämma på vilka stater principen om ömsesidighet är tillämplig …”

9. Direktiv 2011/98 införlivades med italiensk rätt genom 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 regolarmente in uno Stato membro (Lagstiftningsdekret nr 40 av den 4 mars 2014 om införlivande av direktiv 2011/98/EU, nedan kallat lagstiftningsdekret nr 40/2014) (GURI nr 68 av den 22 mars 2014).

III. Faktiska omständigheter, förfarandet och tolkningsfrågan

10. Enligt beslutet om hänskjutande är WS en tredjelandsmedborgare som har innehaft tillstånd att utföra avlönat arbete i Italien från den 9 december 2011 och ett kombinerat arbetstillstånd från den 28 december 2015 enligt lagstiftningsdekret nr 40/2014 om införlivande av direktiv 2011/98. Från januari till juni 2014 och från juli 2014 till juni 2016 vistades WS:s hustru och barn i ursprungstredjelandet (Sri Lanka). [7]

11. För dessa tidsperioder vägrade Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (nationellt verk för social trygghet, Italien, nedan kallat INPS) att betala hushållsbidraget till WS på den grunden att enligt artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 undantas familjemedlemmar som inte vistas i Italien från beräkningen av detta bidrag.

12. WS väckte talan mot INPS:s beslut vid Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (Arbetsdomstolen i Alexandria, Italien). Till stöd för sin talan påstod han att artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 stred mot hans rätt till likabehandling enligt artikel 12 i direktiv 2011/98 såtillvida som den lagen behandlar tredjelandsmedborgare mindre förmånligt än medborgarna i värdmedlemsstaten. Denna domstol ogillade hans talan.

13. WS överklagade detta beslut till Corte d'appello di Torino (Appellationsdomstolen i Turin, Italien). Denna domstol biföll WS:s överklagande och förklarade med stöd av artikel 12 i direktiv 2011/98 att artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 är diskriminerande och underlät att tillämpa den.

14. INPS överklagade för att få domen i det överklagade målet upphävd och anförde en enda rättslig grund under vilken det gjordes gällande felaktig tillämpning av artikel 12 i direktiv 2011/98 och lagstiftningsdekret nr 40/2014.

15. Den hänskjutande domstolen har anfört att hushållsbidraget är ett ekonomiskt komplement som är tillgängligt särskilt för personer som arbetar i Italien förutsatt att de hör till ett hushåll vars inkomst inte överstiger en viss nivå. Storleken på detta bidrag beräknas i förhållande till antalet hushållsmedlemmar, antalet barn och hushållets inkomst. Beträffande arbetstagare betalas det av arbetsgivaren samtidigt med lönebetalningen på grundval av en procentsats på den anställdes bruttolön och INPS gör sedan en slutlig justering mellan de belopp som betalts av arbetsgivaren och de sociala trygghetsförmåner som INPS ska betala ut. Den hänskjutande domstolens uppfattning är att trots dess praxis som definierar detta hushållsbidrag såsom hänförligt till social trygghet och socialt bistånd omfattas det av tillämpningsområdet för artikel 12.1 e i direktiv 2011/98.

7 Enligt WS:s och den italienska regeringens yttranden vistades inte WS:s fru och barn i Italien mellan januari 2014 och juni 2015 och efter denna tid flyttade de till Italien där de lagligen uppehåller sig. Då dessa frågor faller inom den hänskjutande domstolens behörighet kommer jag inte att behandla dem ytterligare.

16. Den hänskjutande domstolen har bland annat anfört att medlemmarna i hushållet är av väsentlig betydelse i bidragssystemet och anses vara faktiska mottagare av bidraget. Den undrar därför huruvida artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 enligt vilken tredjelandsmedborgares familjemedlemmar och inte italienska medborgares familjemedlemmar undantas från hushållet när de inte vistas i Italien och det inte finns något avtal om ömsesidighet med deras hemland med beaktande av skälen 20 och 24 i det direktivet där det hänvisas till familjemedlemmar som vistas i medlemsstaten.

17. Det var under dessa förhållanden som Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) beslutade att vilandeförklara det nationella målet och ställa följande fråga till EU-domstolen för ett förhandsavgörande:

”Ska artikel 12.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 och principen om likabehandling av tredjelandsmedborgare med ett kombinerat tillstånd att vistas och arbeta och medlemsstatens egna medborgare tolkas så, att den 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?”

18. Skriftliga yttranden har getts in till domstolen av INPS, WS, den italienska regeringen och Europeiska kommissionen. Dessa parter deltog också vid förhandlingen den 27 februari 2020.

IV. Sammanfattning av parternas yttranden

19. INPS har påstått att svaret på tolkningsfrågan ska vara nekande. Det anser att det med avseende på tredjeländer är svårt att kontrollera förekomsten av andra familjeförmåner som betalas utomlands till samma familjemedlemmar och förändringar i familjesituationen som kan påverka rätten att erhålla hushållsbidraget. Enligt dess uppfattning är således undantaget för familjemedlemmar som inte vistas i Italien i artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 – som är tillämpligt endast på medborgare i tredjeländer som inte ingått ett internationellt avtal med Italien avseende familjeförmåner eller som gör förbehåll för ömsesidig behandling av italienska medborgare, och som inte är tillämpligt på italienska medborgare eller unionsmedborgare – proportionerligt och rimligt, eftersom det avser att förhindra att detta bidrag avviker från dess funktion att faktiskt stödja hushållet. Denna lag skiljer också på situationer som är objektivt olika mot bakgrund av att en medborgare i en medlemsstat har ett varaktigt och ursprungligt förhållande med den staten medan en tredjelandsmedborgare har ett förvärvat och vanligen temporärt förhållande med medlemsstaten.

20. INPS har gjort gällande att artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 är förenlig med artikel 12 i direktiv 2011/98. Enligt INPS följer det av artikel 3.1 och skälen 8, 19, 20, 24 och 26 i detta direktiv att det inte är tillräckligt att arbetstagaren från tredjeland vistas i Italien, eftersom familjemedlemmarna är mottagare av hushållsbidraget och således måste vistas på det nationella territoriet. Det framhåller också att hushållsbidraget skiljer sig från den förmån som var föremål för domen i målet Martinez Silva,[8] särskilt som detta bidrag härrör från ett anställningsförhållande, finansieras genom obligatoriska bidrag från arbetsgivare och arbetstagare och direkt hänvisar till medlemmarna i hushållet. Det betonade vid förhandlingen att artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 inte påverkar en tredjelandsmedborgares rätt till bidrag utan endast beloppet och det är förenligt med målet med direktiv 2011/98 att befrämja tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna.

8 Dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

21. WS har påstått att artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 och principen om likabehandling utgör hinder för ifrågavarande nationella lagstiftning. Enligt WS utsätts arbetstagare i Italien, på vilka ersättnings- och avgiftssystemet enligt italiensk rätt är tillämpligt, för olika behandling på grund av nationalitet avseende hushållsbidraget genom artikel 2 i lag nr 153/1988. Arbetstagare från tredjeland, till skillnad från italienska arbetstagare, kan inte i sitt hushåll räkna in de familjemedlemmar som vistas utomlands i syfte att bestämma rätten till detta bidrag och beräkna dess belopp. Eftersom Italien, beträffande sina egna medborgare, beaktar familjemedlemmar som vistas utomlands måste detsamma göras beträffande tredjelandsmedborgare enligt artikel 12 i direktiv 2011/98. En annan lösning motverkar de mål som anges i skäl 19 i detta direktiv avseende jämlikhet och social sammanhållning.

22. WS har hävdat att skäl 20 i direktiv 2011/98 inte är relevant i förevarande fall, eftersom dess innebörd är att utsträcka rätten till lika behandling till vissa mottagare och inte till att begränsa den rätten. Inte heller är skäl 24 i detta direktiv tillämpligt, eftersom hushållsbidraget endast beviljas arbetstagaren och familjemedlemmarna inte har någon rätt till det. WS framhåller att vistelseorten för familjemedlemmar till arbetstagare från tredjeland inte nämns i artikel 12.2 b i direktiv 2011/98, som anger begränsningarna vad gäller likabehandling avseende social trygghet och ordalydelsen i skäl 24 i detta direktiv omfattar inte fall i vilka familjemedlemmars vistelse utomlands utgör en faktor vid fastställande av förmåner som ges till arbetstagare från tredjeland som vistas i värdmedlemsstaten. WS utgår ifrån att om unionslagstiftaren hade velat begränsa likabehandling på detta sätt, skulle den ha gjort det uttryckligen och inte endast berört denna fråga i ett skäl.

23. Som WS har framhållit vid förhandlingen påverkar artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 tredjelandsmedborgarens rätt till bidrag och inte endast beloppet om samtliga familjemedlemmar vistas utomlands. Enligt WS:s uppfattning föreligger inte heller någon oförenlighet med direktiv 2003/109, eftersom likabehandling av varaktigt bosatta enligt det direktivet är mer omfattande än likabehandling av innehavare av kombinerade tillstånd enligt direktiv 2011/98, som innefattar social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd utan specifika begränsningar beträffande familjeförmåner varför det inte föreligger någon ändring i den övergripande behandling som ges dessa kategorier av tredjelandsmedborgare enligt de två direktiven. WS har tillagt att kontrollmöjligheterna avseende bidrag beträffande familjemedlemmar som vistas utomlands är en fråga som är skild från likabehandling och ändras i vart fall inte beroende på huruvida kontrollen avser italienska medborgares eller tredjelandsmedborgares familjemedlemmar som vistas utomlands.

24. Den italienska regeringen har gjort gällande att artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 och principen om likabehandling inte utgör hinder för ifrågavarande nationella lagstiftning. Den påpekar att hushållsbidraget finansieras av arbetsgivarens obligatoriska försäkringsavgifter och ingår därför i det sociala trygghetssystemet. Den menar att skälet för undantaget avseende icke-bosatta tredjelandsmedborgares familjemedlemmar ligger i detta bidrags karaktär, dess syfte och de villkor som krävs för dess beviljande tillsammans med målet att hindra missbruk såsom ”*forum shopping*” på området för social trygghet.

25. Enligt den italienska regeringen strider inte detta undantag mot direktiv 2011/98. Den har gjort gällande att artikel 12.1 e i detta direktiv, som omfattar hushållsbidraget, ger endast de arbetstagare från tredjeland som anges däri rätt till likabehandling. Denna artikel ger således inte rätt till likabehandling för familjemedlemmar med avseende på system i vilka de är direkta förmånstagare, såsom är fallet med hushållsbidraget. Denna tolkning stöds enligt dess uppfattning av skälen 24 och 26 i direktiv 2011/98 och artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) 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,[9] som i synnerhet anger att denna förordning också ska tillämpas på familjemedlemmar ”förutsatt att de lagligen vistas inom en medlemsstats territorium”.[10]

26. Den italienska regeringen har framhållit att när det gäller rätten till likabehandling för varaktigt bosatta, som har en ”mer privilegierad ställning” än innehavare av kombinerade tillstånd enligt skäl 8 i direktiv 2011/98, tillåter artikel 11.2 i direktiv 2003/109 att medlemsstaterna begränsar denna rättighet att gälla fall där den varaktigt bosatta personen eller ”familjemedlemmar för vilka han/hon söker bidrag” har hemvist inom deras territorium. Den anser därför att det är ologiskt att tolka artikel 12 i direktiv 2011/98 på ett sätt som innebär att familjemedlemmar till en innehavare av ett kombinerat tillstånd beviljas förmåner på mindre stränga villkor än dem som gäller för familjemedlemmar till varaktigt bosatta. Det finns enligt dess uppfattning heller ingen motstridighet till domen i målet Martinez Silva,[11] eftersom den domen rörde ett annat slag av förmån och kärandens hela familj var bosatt i värdmedlemsstaten. Den har vid förhandlingen betonat att artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 påverkar beloppet och inte rätten till bidraget och ligger i linje med målet med direktiv 2011/98 att befrämja tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna.

27. Kommissionen har gjort gällande att artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som är i fråga. Den konstaterar att hushållsbidraget är en familjeförmån i den mening som avses i förordning nr 883/2004 vid tillämpningen av den artikeln och att WS ingår i den personkrets som omfattas av den artikeln då han är en tredjelandsmedborgare som omfattas av artikel 3.1 c i direktiv 2011/98. Den har framhållit att artikel 12 i direktiv 2011/98 inte begränsar likabehandling med avseende på social trygghet på grund av var tredjelandsmedborgarens familjemedlemmar är bosatta. Inte heller omfattas WS av de undantag som en medlemsstat har möjlighet att införa enligt artikel 12.2 b i detta direktiv förutsatt att denna stat tydligt har förklarat att den avsåg att utnyttja denna möjlighet[12] vilket inte är fallet här. När unionslagstiftaren avser att begränsa likabehandling grundat på var tredjelandsmedborgarens familjemedlemmar är bosatta görs detta uttryckligen, vilket framgår av artikel 12.2 c i direktiv 2011/98 rörande skatteförmåner.

28. Kommissionen har anfört att skäl 24 i direktiv 2011/98 inte begränsar tillämpningen av likabehandling utan snarare klarlägger att detta direktiv inte i sig självt beviljar rättigheter i situationer där det inte föreligger harmoniserade regler i unionsrätten. Då likabehandling enligt direktiv 2011/98 är avhängig de rättigheter som erkänns i nationell lagstiftning för medborgare i värdmedlemsstaten och där sådan lagstiftning, som artikel 2 i lag nr 153/1988, beviljar familjeförmåner till dessa medborgares familjemedlemmar som är bosatta utomlands, måste dessa förmåner enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 också beviljas tredjelandsmedborgares familjemedlemmar i samma situation. Som kommissionen betonade vid förhandlingen saknar argument med stöd av skäl 20 i direktiv 2011/98 och artikel 1 i förordning nr 1231/2010 grund, eftersom de rör fall där fristående rättigheter beviljas familjemedlemmar och det föreligger inte någon bristande överensstämmelse mellan den föreslagna tolkningen av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 och artikel 11.2 i direktiv 2003/109 rörande varaktigt bosatta, eftersom dessa bestämmelser behandlar olika rättsliga situationer.

9 EUT L 344, 2010, s. 1.

10 Den italienska regeringen hänvisar i detta avseende till dom av den 24 januari 2019, Balandin m.fl. (C-477/17, EU:C:2019:60).

11 Dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

12 Kommissionen hänvisar i detta avseende till dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

V. Bedömning

29. Genom sin fråga begär den hänskjutande domstolen i huvudsak att domstolen ska avgöra huruvida principen om likabehandling av innehavare av kombinerade tillstånd som fastställs i artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 med avseende på social trygghet ska tolkas på det sättet att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988, som undantar familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat tillstånd men inte familjemedlemmar till en medborgare i värdmedlemsstaten för det fall de inte är bosatta i den staten vid fastställandet av denna tredjelandsmedborgares rätt till ett hushållsbidrag.

30. Som framgår av begäran om förhandsavgörande har tolkningsfrågan i förevarande mål uppkommit på grund av det förhållandet att, såsom anges i punkt 8 i detta förslag till avgörande, enligt artikel 2 i lag nr 153/1988 består det hushåll som ligger till grund för fastställandet av bidraget av alla personer som har en viss familjeanknytning till en arbetstagare i Italien oberoende av huruvida familjemedlemmarna är bosatta i Italien eller annorstädes. Enligt artikel 2.6-*bis* i denna lag består emellertid hushållet i fråga, för personer som arbetar i Italien och som är tredjelandsmedborgare, endast av de familjemedlemmar som är bosatta i Italien men inte av dem som vistas utomlands (såvida det inte finns ömsesidig behandling eller ett specifikt avtal). [13]

31. Jag konstaterar att den fråga som ställts i förevarande mål ännu inte har avgjorts av domstolen. I syfte att besvara denna fråga är det nödvändigt att först lämna några inledande kommentarer rörande direktiv 2011/98 och EU:s rättsliga ramverk för migration tillsammans med domen av den 21 juni 2017, Martinez Silva [14] (avsnitt A). Jag övergår sedan till tolkningen av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 och förklarar varför enligt min uppfattning en nationell lagstiftning som den som är i fråga inte är förenlig med den bestämmelsen (avsnitt B).

A. Inledande kommentarer

1. Direktiv 2011/98 och EU:s rättsliga ramverk för migration

32. Det erinras om att direktiv 2011/98 är ett centralt rättsligt instrument inom EU:s, så kallade, rättsliga ramverk för migration som är en del av EU:s gemensamma invandringspolitik på området med frihet, säkerhet och rättvisa. [15] EU:s rättsliga ramverk för migration omfattar en uppsättning av direktiv som generellt reglerar villkoren för inresa och bosättning för olika kategorier av tredjelandsmedborgare och deras rättigheter till följd av att de tillåtits resa in och vistas i medlemsstaterna. [16] Bestämmelser om likabehandling är ett viktigt inslag i dessa direktiv och befrämjar ett av målen med EU:s invandringspolitik som, vilket anges i skäl 2 i direktiv 2011/98, är att säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium. [17]

13 Det bör nämnas att, som WS anfört, medan den hänskjutande domstolen i tolkningsfrågan anger det ursprungliga tredjelandet framgår det av den nationella lagstiftningen i fråga att denna fråga likaväl uppkommer om familjemedlemmarna vistas i andra länder utanför Italien.

14 Dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

15 Se avdelning V, kapitel 2 FEUF, i synnerhet artikel 79 FEUF.

16 För en översikt, se, till exempel, arbetsdokument från kommissionen ”Fitness Check on EU Legislation on legal migration” (ungefär ”Ändamålsenlighetskontroll av EU:s lagstiftning om laglig migration”), SWD(2019) 1055 final, av den 29 mars 2019 (nedan kallat Commission Fitness Check). Som anges däri omfattar EU:s rättsliga ramverk för migration följande direktiv: 1) direktiv 2003/86 om rätt till familjeåterförening, 2) direktiv 2003/109 om varaktigt bosatta, 3) rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, (EUT L 155, 2009, s. 17), 4) direktiv 2011/98 om kombinerade tillstånd, 5) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, (EUT L 94, 2014, s. 375), 6) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (EUT L 157, 2014, s. 1) och 7) direktiv 2016/801 rörande bland annat studenter och forskare, som upphävde och ersatte rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 2004, s. 12) och rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (EUT L 289, 2005, s. 15).

17 Se artikel 79.1 FEUF. Se också artikel 67.2 FEUF.

33. I jämförelse med direktiv som avser specifika kategorier av arbetstagare från tredjeländer [18] fastställer direktiv 2011/98 ett gemensamt ramverk för rättigheter för tredjelandsmedborgare som har laglig anställning och som redan lagligen vistas i en medlemsstat. [19] Det har två huvudmål. Det första är att underlätta förfarandet för tredjelandsmedborgare att få arbetstillstånd i en medlemsstat genom införande av ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd (ett kombinerat arbets- och uppehållstillstånd). Det andra målet är att garantera en uppsättning av gemensamma rättigheter för arbetstagare från tredjeland som grundas på likabehandling i förhållande till medborgare i värdmedlemsstaten. [20]

34. I detta syfte fastställer artikel 12.1 i direktiv 2011/98 att arbetstagare från tredjeland som avses i artikel 3.1 b och c i detta direktiv ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i värdmedlemsstaten inom vissa områden inbegripet sociala trygghetsförmåner enligt led e, med förbehåll för de undantag som medlemsstaterna kan fastställa enligt artikel 12.2 i detta direktiv. Detta betyder i huvudsak att medlemsstaterna, enligt artikel 12 i direktiv 2011/98, ska se till att tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd i princip behandlas på samma sätt som värdmedlemsstatens medborgare i en jämförbar situation med avseende på beviljandet av sådana förmåner.

2. Domen av den 21 juni 2017, Martinez Silva

35. Det bör också påpekas att domen av den 21 juni 2017 i målet Martinez Silva [21] har betydelse i förevarande mål även om domstolen där behandlade andra frågor. Domen avsåg en begäran om förhandsavgörande som framställts av en italiensk appellationsdomstol och den gav domstolen tillfälle att, för första gången, tolka artikel 12 i direktiv 2011/98.

36. I denna dom [22] förklarade domstolen att artikel 12 i direktiv 2011/98 utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat tillstånd inte kan komma i åtnjutande av en familjeförmån som beviljas medborgare i värdmedlemsstaten för hushåll med minst tre minderåriga barn och vars inkomst understiger ett visst tröskelvärde. I synnerhet fann domstolen, mot bakgrund av praxis rörande förordning nr 883/2004 tillsammans med dess föregångare förordning nr 1408/71, [23] att förmånen i fråga var en social trygghetsförmån som ingick bland de familjeförmåner som avses i artikel 3 i förordning nr 883/2004 och därför omfattades av tillämpningsområdet för artikel 12.1 e i direktiv 2011/98. [24]

37. Domstolen fann också i analogi med praxis beträffande direktiv 2003/109 om varaktigt bosatta [25] att direktiv 2011/98 ger tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd en rätt till likabehandling vilket är huvudregeln men att medlemsstaterna har möjlighet att införa undantag från denna rätt förutsatt att de tydligt uttryckt sin avsikt att utnyttja denna möjlighet. Då Italien inte hade

18 Se fotnot 16 i detta förslag till avgörande.

19 Se Commission Fitness Check, som anges i fotnot 16 i detta förslag till avgörande, s. 26.

20 Se direktiv 2011/98, i synnerhet artikel 1 och skäl 30. Se också rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om direktiv 2011/98, COM(2019) 160 final, 29 mars 2019, s. 1. Beträffande en detaljerad diskussion, se, till exempel, Friðriksdóttir, B., *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 och Iglesias Sanchez, S., Single Permit Directive 2011/98/EU, i Hailbronner, K. och Thym, D. (red.), *EU Immigration and Asylum Law* – A Commentary, 2a uppl., C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016,s. 880–927.

21 Dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

22 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkterna 9, 30 och 31).

23 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57).

24 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkterna 20–25).

25 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 29 (som, analogt, hänvisar till dom av den 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkterna 86 och 87)).

visat någon sådan avsikt kunde den nationella lagstiftning som begränsade beviljandet av förmånen i fråga, vilken antogs innan direktiv 2011/98 införlivades med nationell rätt, inte anses som ett införande av sådana begränsningar i rätten till likabehandling som medlemsstaterna kan införa med stöd av detta direktiv. [26]

38. Det följer således av domen i målet Martinez Silva att när nationell lagstiftning medför en skillnad i behandling mellan tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd och medborgare i värdmedlemsstaten avseende beviljande av en familjeförmån och något undantag inte är tillämpligt måste rätten till likabehandling som tillerkänns dessa tredjelandsmedborgare enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 iakttas. Denna dom stöder därför uppfattningen att nationell lagstiftning som den som är i fråga strider mot artikel 12.1 e i direktiv 2011/98. Jag återkommer till denna dom senare i min bedömning (se punkterna 42 och 46 i detta förslag till avgörande).

B. Tolkning av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98

1. Allmänna överväganden

39. Det bör inledningsvis nämnas att det, såsom anges i skäl 26 i direktiv 2011/98, i avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer 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.

40. Det följer härav att direktiv 2011/98 inte hindrar medlemsstaterna från att, till exempel, undanta de arbetstagare från familjeförmåner vars familjemedlemmar är bosatta i tredjeländer eller att undanta dessa familjemedlemmar från underlaget för beräkning av förmånsbeloppen. Artikel 12.1 e i detta direktiv kräver att medlemsstaterna ser till att tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd åtnjuter likabehandling med medborgarna i värdmedlemsstaten avseende social trygghet. I den mån lagstiftningen i värdmedlemsstaten (i detta fall Italien) beviljar sina medborgare en familjeförmån oavsett var deras familjemedlemmar vistas ska således i princip tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd och som befinner sig i en jämförbar situation åtnjuta likabehandling enligt den bestämmelsen. Det faktum att icke-bosatta familjemedlemmar till sådana tredjelandsmedborgare undantas enligt den nationella lagstiftningen i fråga förefaller därför inte vara förenligt med denna bestämmelse av följande skäl.

41. För det första är det ostridigt att en arbetstagare från tredjeland som WS ingår i den personkrets som omfattas av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 och är därför berättigad till likabehandling enligt denna bestämmelse. Det anges i beslutet om hänskjutande att WS innehar ett kombinerat tillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2011/98 och att han är att betrakta som en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt i den mening som avses i artikel 3.1 c i direktiv 2011/98.

42. För det andra är det tydligt att, såsom den hänskjutande domstolen och den italienska regeringen har anfört, hushållsbidraget utgör en social trygghetsförmån som ingår bland de familjeförmåner som anges i artikel 3 i förordning nr 883/2004 [27] och därför omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 e i direktiv 2011/98. I domen i målet Bettaccini [28] slog domstolen fast att detta även gäller

26 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 30).

27 Se, i detta avseende, Republiken Italiens förklaring enligt artikel 9 i förordning nr 883/2004 som klassificerar hushållsbidraget i lag nr 153/1988 som en familjeförmån enligt artikel 3 i den förordningen, tillgänglig på https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en, p. 5.

28 Se dom av den 22 september 1994, Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:341, i synnerhet punkterna 6, 18 och 19); se också förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, punkterna 16 och 17).

med avseende på förordning nr 1408/71. Mot bakgrund av domen i målet Martinez Silva [29] kan hushållsbidraget under alla förhållanden anses uppfylla kriterierna för en familjeförmån enligt förordning nr 883/2004 vid tillämpningen av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 då det är en kontantförmån som beviljas utan en individuell och skönsmässig bedömning av sökandens personliga behov grundat på en situation definierad i lag och är avsett att täcka en familjs utgifter.

43. För det tredje föreligger det inte något tvivel om att tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd enligt den nationella lagstiftningen i fråga behandlas mindre förmånligt än medborgare i värdmedlemsstaten med avseende på rätten till hushållsbidraget, vilket är förbjudet enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98. Det är tydligt att artikel 2.6-*bis* i lag nr 153/1988 inför ett system för tredjelandsmedborgare (såvida det inte föreligger ömsesidig behandling eller ett specifikt avtal) som skiljer sig från det allmänna systemet som är tillämpligt på italienska medborgare som erhåller bidraget oavsett var familjemedlemmarna vistas. Enligt denna lagstiftning kan inte tredjelandsmedborgare, till skillnad från italienska medborgare, inkludera familjemedlemmar som inte vistas i Italien vid fastställandet av antalet medlemmar i hushållet i syfte att bestämma rätten till detta bidrag. Detta får till effekt att det bidragsbelopp som tredjelandsmedborgaren kan erhålla minskas eller helt bortfaller beroende på antalet familjemedlemmar som vistas i Italien jämfört med det bidrag som ges till medborgare i värdmedlemsstaten vars familjemedlemmar tas med i beräkningen även om de inte vistas i Italien.

44. Tvärtemot INPS:s och den italienska regeringens yttranden och som WS anfört ska därför sådan nationell lagstiftning anses påverka en tredjelandsmedborgares rätt till hushållsbidraget och inte endast beloppet, eftersom denna lagstiftning faktiskt berövar dessa medborgare rätten till detta bidrag för den tid under vilken deras familjemedlemmar inte vistas i Italien på det sätt som framgår av omständigheterna i förevarande mål.

45. Det bör tilläggas att till den del som INPS bestrider förekomsten av diskriminering på den grunden att situationerna för tredjelandsmedborgare, som innehar kombinerade tillstånd, och för medborgare i värdmedlemsstaten, är olika beroende på deras respektive kopplingar till den staten, kan detta argument inte godtas mot bakgrund av att unionslagstiftaren har beviljat rätten till likabehandling till dessa tredjelandsmedborgare enligt artikel 12 i direktiv 2011/98. Detsamma kan sägas beträffande de argument som anförts av INPS och den italienska regeringen avseende svårigheterna att kontrollera bidrag, att förhindra missbruk av det sociala trygghetssystemet och att bevara hushållsbidragets funktion, eftersom, vilket påpekats av WS, dessa problem kan vara desamma med avseende på italienska medborgares familjemedlemmar som vistas utomlands, och direktiv 2011/98 föreskriver likabehandling.

46. För det fjärde är det ostridigt att möjligheten till undantag från likabehandling avseende social trygghet och i synnerhet familjeförmåner i artikel 12.2 b i direktiv 2011/98 inte avser den situation som är i fråga i det nationella målet och domstolen har i vilket fall som helst inte fått någon uppgift om att Italien har uttryckt sin avsikt att utnyttja denna möjlighet, i enlighet med domen i målet Martinez Silva. [30] Som framgår av punkt 7 i detta förslag till avgörande är dessa undantag kopplade till anställningssituationen, och till hur länge arbetstagaren från tredjeland vistas i värdmedlemsstaten och de nämner inte möjligheten för en medlemsstat att begränsa rätten till likabehandling grundat på var denna arbetstagares familjemedlemmar är bosatta.

47. Med stöd av föregående överväganden finns det följaktligen starka skäl som talar för att tolkningsfrågan ska besvaras jakande. Med hänsyn till vissa förhållanden som nämnts av den hänskjutande domstolen och vissa argument som anförts av INPS och den italienska regeringen väcker emellertid förevarande mål komplicerade frågor rörande hur artikel 12.1 e i direktiv 2011/98,

29 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (EU:C:2017:485, punkterna 20–23). I samband med förordning nr 883/2004, se också, till exempel, dom av den 2 april 2020, FV och GW (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269, punkterna 35–38).

30 Se dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (EU:C:2017:485, punkt 29).

under dessa omständigheter, ska tolkas i förhållande till nationell lagstiftning. Svårigheterna i förevarande mål hänger i synnerhet samman med karaktären på förmånen i fråga och det förhållandet att vissa bestämmelser i direktiv 2011/98 skulle kunna tolkas så att de utesluter tredjelandsmedborgares familjemedlemmar som vistas utanför medlemsstaten från direktivets tillämpningsområde.

2. Ytterligare överväganden mot bakgrund av situationen i det nationella målet

48. Det bör inledningsvis påpekas att jag är enig med WS och kommissionen om att bestämmelserna om likabehandling i artikel 12 i direktiv 2011/98 är tillämpliga på sådan lagstiftning som här är i fråga.

49. För det första är jag inte övertygad av de argument som anförts av INPS och den italienska regeringen som i huvudsak innebär att artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 inte omfattar hushållsbidraget, eftersom denna artikel endast gäller tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd och inte deras familjemedlemmar som är mottagare av detta bidrag.

50. Hushållsbidraget är, såsom den hänskjutande domstolen, INPS, WS och den italienska regeringen har påpekat, tillgängligt för alla personer som arbetar i Italien förutsatt att de hör till ett hushåll vars inkomst inte överstiger en viss nivå. Det betalas vidare av arbetsgivaren och finansieras enligt ett avgiftsbaserat system. Rätten till detta bidrag ska således anses vara kopplad till den situation som den arbetstagare från tredjeland befinner sig i, som innehar ett kombinerat tillstånd och omfattas av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98.

51. Jag medger att, såsom den hänskjutande domstolen, INPS och den italienska regeringen påpekat, familjemedlemmar till arbetstagaren från tredjeland är mottagare av hushållsbidraget. Generellt sett är syftet med en familjeförmån att gynna familjen.[31] Enligt de uppgifter som tillställts domstolen tillkommer emellertid rätten till detta bidrag i princip arbetstagaren från tredjeland som innehar ett kombinerat tillstånd och inte dennes familjemedlemmar även om familjemedlemmarna är en förutsättning för detta bidrag och drar fördel av det. En sådan arbetstagare är därför berättigad till likabehandling med avseende på de villkor som föreskrivs för medborgare i värdmedlemsstaten för rätt till detta bidrag enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98.

52. För det andra förefaller skäl 20 i direktiv 2011/98 sakna relevans för förevarande mål. Såsom framgår av punkt 6 i detta förslag till avgörande anger skäl 20 i direktiv 2011/98 i synnerhet att 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 arbetstagare från tredjeland som har beviljats inresa i medlemsstaten enligt rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

53. Skäl 20 i direktiv 2011/98 visar följaktligen att familjemedlemmar till arbetstagare från tredjeland som har arbets- och uppehållstillstånd omfattas av bestämmelserna om likabehandling enligt direktiv 2011/98 på grund av artikel 3.1 b i detta direktiv. Till skillnad från förevarande mål rör detta skäl således en situation i vilken familjemedlemmar till en arbetstagare från tredjeland som innehar ett kombinerat tillstånd direkt och i eget namn åtnjuter rätt till likabehandling enligt artikel 12 i direktiv 2011/98.[32]

31 Se, i detta avseende, Strban, G., Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them? (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 775, 782–783.

32 Se också, i detta avseende, direktiv 2011/98, skäl 21.

54. För det tredje stödjer inte enligt min uppfattning skäl 24 i direktiv 2011/98 en tolkning av artikel 12 i det direktivet som begränsar tillämpningen av rätten till likabehandling som beviljas arbetstagare från tredjeland under de omständigheter som föreligger i förevarande mål. Som framgår av punkt 6 i detta förslag till avgörande anger detta skäl i synnerhet att direktiv 2011/98 ”inte [bör] 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”.

55. Det bör nämnas att den ovan angivna ordalydelsen i skäl 24 i direktiv 2011/98 inte återges i bestämmelserna i detta direktiv och att minimal vägledning beträffande dess innebörd ges i direktivets förarbeten.[33] Som kommissionen påpekat förefaller ändå denna ordalydelse förtydliga att direktiv 2011/98 inte självt beviljar tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd rättigheter i situationer för vilka det inte finns harmoniserade regler i unionsrätten. Skäl 24 i direktiv 2011/98 förefaller således kunna tolkas på det sättet att medlemsstaterna inte är skyldiga att på grundval av detta direktiv bevilja familjeförmåner till familjemedlemmar som inte är bosatta i värdmedlemsstaten.[34]Det finns emellertid inget i detta skäl som antyder att medlemsstaterna är undantagna från sin skyldighet att säkerställa likabehandling för tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd enligt artikel 12 i direktiv 2011/98 med avseende på rätten till sådana förmåner med stöd av regler i nationell lagstiftning för medborgare i värdmedlemsstaten.

56. Denna tolkning stöds i synnerhet av den omständigheten som nämnts i punkt 46 i detta förslag till avgörande att artikel 12.2 b i direktiv 2011/98 inte anger bosättningen för familjemedlemmar till arbetstagare från tredjeland bland de undantag som medlemsstaterna kan införa beträffande rätten till likabehandling med avseende på social trygghet och i synnerhet familjeförmåner. Artikel 12.2 c i detta direktiv som föreskriver ett undantag från likabehandling med avseende på skatteförmåner hänvisar till att familjemedlemmarna till arbetstagaren från tredjeland har hemvist i värdmedlemsstaten. Det skulle därför vara ologiskt om familjemedlemmar som vistas utomlands skulle anses vara undantagna från bestämmelserna om likabehandling enligt artikel 12 i direktiv 2011/98.

57. Denna tolkning förefaller också vara förenlig med det sammanhang i vilket direktiv 2011/98 ingår. I detta avseende bör det påpekas att andra direktiv inom EU:s rättsliga ramverk för migration innehåller skäl med viss ordalydelse som liknar skäl 24 i direktiv 2011/98 som anger att det berörda direktivet inte beviljar rättigheter avseende situationer utanför tillämpningsområdet för unionsrätten såsom den att familjemedlemmar är bosatta i ett tredjeland[35] och som samtidigt understryker tillämpningen av rätten till likabehandling inom området för social trygghet på personer som omfattas av deras tillämpningsområde.[36] Vissa direktiv föreskriver också specifika undantag från likabehandling avseende familjeförmåner som är knutna till hur länge den relevanta kategorin tredjelandsmedborgare vistas i värdmedlemsstaten[37] utan hänvisning till var denna medborgares familjemedlemmar är bosatta.

33 Jag konstaterar i synnerhet att den sista meningen i skäl 24 i direktiv 2011/98 förefaller ha lagts till relativt sent i beslutsprocessen och det finns inte någon specifik förklaring till införandet därav i offentligt tillgängliga källor. Se, i detta avseende, Doc 15657/10, 12 november 2010, s. 17 och 18; Doc 8130/11, 29 mars 2011, s. 8; Doc 11527/11, 10 juni 2011, s. 15 och 16. Se också fotnot 36 i detta förslag till avgörande.

34 Se, för ett liknande resonemang, Verschueren, H., Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directive (2018) 20 *European Journal of Social Security* 100, 107.

35 Inom EU:s rättsliga ram för migration har denna formulering sitt ursprung i direktiv 2005/71, skäl 16. Den förefaller ha grundats på ett österrikiskt förslag som anger att det direktivet ”inte kan införa rättigheter med avseende på situationer som ligger utanför tillämpningsområdet för gemenskapsrätten i likhet med till exempel familjemedlemmar som är bosatta i ett tredjeland”. Se, till exempel, dom av den 19 december 2019, Puppinck m.fl. mot kommission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 76).

36 Se, i synnerhet, direktiv 2014/36, skäl 46 och direktiv 2016/801, skäl 55.

37 Se, i detta avseende, direktiv 2014/36, artikel 23.2 i och skäl 46, direktiv 2014/66, artikel 18.3 och skäl 38, direktiv 2016/801, artikel 22.2 b och skäl 56.

58. För det fjärde är jag lika lite övertygad av de argument som INPS och den italienska regeringen har anfört på grundval av förordning nr 1231/2010. Som domstolen har konstaterat [38] avser förordning nr 1231/2010 att utvidga den personkrets som omfattas av unionsbestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen enligt förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 till tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar. Enligt artikel 1 i förordning nr 1231/2010 ska dessa förordningar tillämpas på dessa tredjelandsmedborgare samt på 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. Denna förordning avser därigenom att så långt det är möjligt tilldela dessa medborgare samma rättigheter som unionsmedborgare åtnjuter enligt förordning nr 883/2004. [39]

59. Som WS och kommissionen anfört omfattar förordning nr 1231/2010 följaktligen situationer i vilka familjemedlemmar beviljas rättigheter till följd av deras familjeanknytning till dessa tredjelandsmedborgare och deras bosättning i EU. Genom utvidgningen av bestämmelsen om likabehandling i artikel 4 i förordning nr 883/2004 till dessa tredjelandsmedborgare innebär förordning nr 1231/2010 att undantag från likabehandling med avseende på social trygghet i EU:s direktiv om migration inbegripet direktiv 2011/98 [40] inte är tillämpliga, vilket förklarar hänvisningen till denna förordning i skäl 25 i nämnda direktiv. Såsom framhållits av kommissionen tillåter således inte förordning nr 1231/2010 att medlemsstaterna beviljar familjeförmåner till sina medborgare vars familjemedlemmar är bosatta utomlands samtidigt som sådana förmåner inte beviljas migrerande tredjelandsmedborgare i samma situation. På den grunden kan jag inte förstå hur förordning nr 1231/2010 skulle kunna vara till hjälp vid den tolkning av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 som INPS och den italienska regeringen har förespråkat i förevarande mål.

60. För det femte förefaller det inte föreligga någon märkbar oförenlighet med direktiv 2003/109. Det bör nämnas att skäl 8 i direktiv 2011/98, jämfört med artikel 3.2 i däri, anger att varaktigt bosatta inte omfattas av detta direktiv ”med hänsyn till deras mer privilegierade ställning och deras särskilda typ av uppehållstillstånd”. Dessa bestämmelser rör således tillämpningsområdet för direktiv 2011/98 och inte specifikt likabehandling. Den tolkning av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 som jag föreslår i förevarande mål är inte mer förmånlig för innehavare av kombinerade tillstånd än för varaktigt bosatta utan säkerställer snarare likabehandling mellan tredjelandsmedborgare och medborgare i värdmedlemsstaten avseende rätt till en familjeförmån enligt detta direktiv, vilket jag även föreslår i mitt förslag till avgörande i målet C-303/19 beträffande tolkningen av artikel 11.1 d i direktiv 2003/109.

61. Det bör ytterligare nämnas, som angetts i kommissionens nyligen genomförda utvärdering av EU:s rättsliga direktiv om migration, [41] att det finns olika regler och specifika begränsningar beträffande likabehandling i varje direktiv som i vid mening återspeglar skillnaderna mellan de kategorier av tredjelandsmedborgare som avses och längden på deras vistelse tillsammans med förarbetena till lagstiftningen avseende det berörda direktivet. Det förefaller därför förhålla sig så, att medan den övergripande behandling som ges till varaktigt bosatta i allmänhet kan anses vara privilegierad i jämförelse med innehavare av kombinerade tillstånd, vilket framgår av det förhållandet att det inte förekommer några specifika undantag från familjeförmåner och att likabehandling utsträcker sig till

38 Se dom av den 24 januari 2019, Balandin m.fl. (C-477/17, EU:C:2019:60, i synnerhet punkterna 24 och 25).

39 Se, i detta avseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Balandin m.fl. (C-477/17, EU:C:2018:783, punkterna 42–57, i synnerhet punkt 46).

40 Se, i detta avseende, Commission Fitness Check, som angetts i fotnot 16 i detta förslag till avgörande, i synnerhet bilaga 5, s. 108–110 och Cornelissen, R., 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.

41 Se Commission Fitness Check, som anges i fotnot 16 i detta förslag till avgörande, i synnerhet punkterna 41och 42.

social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning enligt artikel 11 i direktiv 2003/109, beror den specifika tillämpningen av likabehandling avseende social trygghet för varaktigt bosatta jämfört med innehavare av kombinerade tillstånd på situationen i det enskilda fallet. [42]

62. Slutligen är jag inte övertygad av INPS:s och den italienska regeringens argument att sådan lagstiftning som är i fråga är förenlig med målet med direktiv 2011/98 att befrämja integration av tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna. Som bekräftas i skäl 2 i detta direktiv nås det målet genom att säkerställa likabehandling av tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd, vilket som nämnts i punkt 33 i detta förslag till avgörande är ett av huvudmålen med direktiv 2011/98.

63. Det bör också framhållas att, vilket framgår av skäl 19 i direktiv 2011/98, bestämmelserna om likabehandling i detta direktiv avser att skapa ett minimum av likvärdiga förutsättningar inom unionen, erkänna att tredjelandsmedborgare genom sitt arbete och genom sina skatteinbetalningar bidrar till unionens ekonomi och att dessa medborgare därför ska behandlas på ett sätt som är jämförbart med det som gäller för medlemsstatens medborgare samt motverka orättvis konkurrens mellan dem. Med beaktande av omständigheterna i förevarande mål under vilka tredjelandsmedborgaren, som innehar ett kombinerat tillstånd, befinner sig i en situation som är jämförbar med den situation en medborgare i värdmedlemsstaten befinner sig i och som genom sitt arbete har lämnat bidrag till denna stat, förefaller det som om det är helt förenligt med de integrations- och likabehandlingsmål som eftersträvas med direktiv 2011/98 att denna medborgare åtnjuter likabehandling med avseende på rätten till hushållsbidrag enligt artikel 12.1 e i detta direktiv.

64. Mot bakgrund av samtliga föregående överväganden är det min uppfattning att den nationella lagstiftning som är i fråga, som vid fastställandet av rätten till en familjeförmån undantar familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som innehar kombinerade tillstånd men inte familjemedlemmar till medborgare i värdmedlemsstaten, när dessa familjemedlemmar inte är bosatta i den staten, inte är förenlig med artikel 12.1 e i direktiv 2011/98.

VI. Förslag till avgörande

65. Jag föreslår därför att domstolen besvarar den fråga som ställts av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) på följande sätt:

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 det sättet att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken, till skillnad från de bestämmelser som gäller för medborgare i medlemsstaten, familjemedlemmar till en arbetstagare från ett tredjeland som innehar ett kombinerat tillstånd undantas vid fastställandet av antalet medlemmar i hushållet i syfte att beräkna hushållsbidraget, när dessa familjemedlemmar inte är bosatta på den medlemsstatens territorium.

42 Se, i detta avseende, Verschueren, angiven i fotnot 34 i detta förslag till avgörande, s. 108.