Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 8. september 2011 [1]

Sag C-347/10

A. Salemink
mod
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank Amsterdam (Nederlandene))

»Social sikring for vandrende arbejdstagere — obligatorisk forsikring — afslag på ydelse ved uarbejdsdygtighed — arbejdstagere, som arbejder på en gasboreplatform på den del af kontinentalsoklen, der grænser op til en medlemsstats søterritorium«

Indhold

I – Retsforskrifter 2

A – Internationale forskrifter 2

B – EU-retten 3

C – Nationale forskrifter 3

II – Faktiske omstændigheder 4

III – Det forelagte spørgsmål 5

IV – Retsforhandlingerne for Domstolen 6

V – Påstande 6

VI – Bedømmelse 7

A – Indledende bemærkninger 7

B – Folkeretten som udgangspunkt: kontinentalsoklen som område for udøvelse af staternes suveræne beføjelser 8

1 — Originalsprog: spansk.

C – Konsekvenser for EU-retten 10

D – Nederlandenes kompetence inden for kontinentalsoklen 11

E – Den mulige pluralitet af sociale sikringsordninger og deres grundlag 12

F – Nederlandsk ret, der som national lov finder anvendelse på den del af kontinentalsoklen, der grænser op til dens kyst. Konsekvenser for anvendelsen af EU-retten 13

VII – Forslag til afgørelse 15

1. Den retspraksis, der følger af Prodest-sagen [2] og Aldewereld-sagen [3], kan i den foreliggende sag hjælpe med til at give et svar, der bygger på kriteriet om den særlige tilknytning mellem arbejdsforholdet og en medlemsstats retsorden. Det af Rechtbank Amsterdam stillede spørgsmål kan alternativt også give Domstolen mulighed for at udtale sig om kontinentalsoklens stilling [4] som område for medlemsstaternes udøvelse af suverænitet og dermed som geografisk anvendelsesområde for EU-retten (artikel 52, stk. 1 TEU).

2. Såfremt kontinentalsoklen, som jeg argumenterer for i dette forslag til afgørelse, skal anses for »Unionens område« for så vidt angår EU-rettens anvendelighed på de kompetenceområder, som medlemsstaterne har tillagt Unionen, kan den retlige stilling for arbejdstagere, der arbejder inden for udvinding af dens forekomster, ikke være forskellig fra situationen for arbejdstagere, der udøver erhvervsmæssig virksomhed på statens område i snæver forstand. Nærmere bestemt skal forskelle i forsikringsordningen mellem de to kategorier af arbejdstagere være forenelige med de af traktaterne sikrede friheder, set i lyset af forordning nr. 1408/71.

I – Retsforskrifter

A – *Internationale forskrifter*

3. I UNCLOS' artikel 77, stk. 1, er følgende bestemt:

»Kyststaten udøver suveræne rettigheder over kontinentalsoklen for så vidt angår efterforskningen af den og udnyttelsen af dens naturlige ressourcer.«

4. En enslydende formulering findes i artikel 2, stk. 1, i konventionen om den kontinentale sokkel [5]:

»Kyststaten udøver suveræne rettigheder over kontinentalsoklen for så vidt angår efterforskningen af den og udnyttelsen af dens naturlige ressourcer.«

2 — Dom af 12.7.1984, sag 237/83, Sml. I, s. 3153.

3 — Dom af 29.6.1994, sag C-60/93, Sml. I, s. 2991.

4 — Et område, som i henhold til artikel 76, stk. 1, i De Forenede Nationers havretskonvention (herefter »UNCLOS«), der blev undertegnet i Montego Bay (Jamaica) den 10.12.1982, trådte i kraft den 16.11.1994, blev ratificeret af Nederlandene den 28.6.1996 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23.3.1998 (EFT L 179, s. 1), »omfatter havbunden i de undersøiske områder, der i hele den naturlige forlængelse af dens landterritorium strækker sig ud over søterritoriet, til yderkanten af kontinentalmargenen, eller til en afstand af 200 sømil fra de basislinjer, hvorfra bredden af søterritoriet måles, i tilfælde hvor kontinentalmargenens yderkant ikke strækker sig ud hertil«.

5 — Udfærdiget i Genève den 29.4.1958 og trådt i kraft den 10.6.1964 (Forenede Nationers Treaty Series, bind 499, s. 311).

B – *EU-retten*

5. Følgende er bestemt i artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1408/71 [6]:

»1. Med forbehold af artikel 14c og 14f er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

2. Med forbehold af artikel 14-17:

a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område

[…]«

C – *Nationale forskrifter*

6. I henhold til artikel 3, stk. 1, i Ziektewet (lov om sygeforsikring, herefter »ZW«) skal der ved »arbejdstager« forstås en fysisk person under 65 år, som er privat eller offentligt ansat. ZW's artikel 3, stk. 2, foreskriver, at den, som udfører sit arbejde uden for Nederlandene, ikke skal anses for arbejdstager, bortset fra tilfælde, hvor den pågældende er bosiddende i Nederlandene, og arbejdsgiveren ligeledes har bopæl eller hjemsted i Nederlandene.

I henhold til artikel 7, stk. 1, i Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (lov om arbejde og indkomst efter arbejdsevne, herefter »WIA«) er arbejdstagere omfattet af den obligatoriske forsikring. I henhold til WIA's artikel 8, stk. 1, defineres en arbejdstager som »en arbejdstager som omhandlet i ZW«.

7. I medfør af WIA's artikel 18, stk. 1 og 2, skal en frivillig forsikring tegnes af en person under 65 år, der ikke kan anses for at være arbejdstager i ZW's forstand, hvis obligatoriske forsikring er udløbet, som er bosiddende uden for Nederlandene, og som udfører arbejde dér af maksimalt fem års varighed inden for rammerne af en arbejdskontrakt med en arbejdsgiver, der er bosiddende eller har hjemsted i Nederlandene.

8. Wet arbeid mijnbouw Noordzee (lov om arbejde i forbindelse med indvinding af råstoffer i Nordsøen, herefter »WAMN«) foreskriver ikke en obligatorisk social forsikring for arbejdstagere, som arbejder på den nederlandske del af kontinentalsoklen. WAMN's artikel 2 fastsætter, at nederlandsk ansættelsesret finder anvendelse på en arbejdstageres ansættelsesforhold. Ved anvendelsen af den internationale privatret skal arbejde, som udføres af en arbejdstager, anses for arbejde, der udføres på nederlandsk område. WAMN indeholder ikke nogen tilsvarende bestemmelse for den nederlandske lovbestemte sociale sikringsordning.

9. I artikel 7 i overenskomsten om social sikring mellem Kongeriget Nederlandene og den spanske stat, der blev indgået den 5. februar 1974, er det fastsat, at når en arbejdstager arbejder på en af de kontraherende staters område, skal denne stats lovgivning finde anvendelse på arbejdstageren, også selv om denne er bosiddende på den anden stats område, eller arbejdsgiveren eller virksomhedens hjemsted er beliggende på den anden stats område.

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og opdateret ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT L L 28, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1606/98 af 29.6.1998 (EFT L 209, s. 1).

II – Faktiske omstændigheder

10. A. Salemink er nederlandsk statsborger og har siden 1996 arbejdet som sygeplejer for en nederlandsk virksomhed på en gasboreplatform på den del af kontinentalsoklen, som grænser op til Nederlandenes søterritorium.

11. Den 10. september 2004 flyttede A. Salemink, der frem til den dato havde været bosat i Nederlandene, til Spanien.

12. Mens A. Salemink var bosat i Nederlandene, var han omfattet af den obligatoriske forsikring på grundlag af den nederlandske arbejdstagerlovgivning (ZW's artikel 3).

13. På egen anmodning blev A. Salemink med virkning fra den 4. oktober 2004 omfattet af en frivillig forsikring i henhold til Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed, herefter »WAO«).

14. Ved afgørelse af 15. juli 2005 bragte Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (instituttet for forsikringsordninger for arbejdstagere, herefter »UWV«) den frivillige forsikring til ophør med virkning fra og med den 4. december 2004, fordi præmien ikke var blevet betalt. A. Salemink anfægtede ikke denne afgørelse.

15. Den 15. maj 2006 ansøgte A. Salemink igen UWV om at tegne en frivillig forsikring, hvilket blev afslået ved afgørelse af 11. juli 2006, fordi ansøgningen blev indgivet for sent. A. Salemink klagede over denne afgørelse, men klagen blev afvist den 11. marts 2008 med henvisning til, at klagefristen var overskredet. A. Salemink anfægtede ikke denne afgørelse.

16. Den 24. oktober 2006 blev A. Salemink sygemeldt, og i forbindelse hermed indgav han den 11. september 2007 en ansøgning om en ydelse i henhold til WIA. UWV afslog ansøgningen ved afgørelse af 11. oktober 2007 med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde været omfattet af den obligatoriske forsikring siden den dato, hvor han var flyttet til Spanien.

17. Ved klageafgørelse af 12. marts 2008 opretholdt UWV afgørelsen af 11. oktober 2007. A. Salemink anlagde et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse.

18. A. Salemink har ved den forelæggende ret gjort gældende, at han har ret til en ydelse på grund af manglende arbejdsdygtighed, og har henvist til forordning nr. 1408/71. Ifølge sagsøgeren bør UWV betragte den nederlandske del af kontinentalsoklen som en del af Nederlandenes område. Han har i den forbindelse påberåbt sig ovennævnte Aldewereld-dom og de retningslinjer, som Sociale Verzekeringsbank (den nederlandske forsikringsbank, herefter »SVB«) følger, hvorefter arbejdstagere, som arbejder på den nederlandske del af kontinentalsoklen, fra og med den 1. januar 2006 skal anses for at være omfattet af den sociale sikringsordning (den såkaldte »udvidede politik«).

19. UWV har på sin side gjort gældende, at A. Salemink ikke var forsikret i henhold til WIA på den første WIA-dag (den 24.10.2008, dvs. to år efter sygemeldingen).

20. Efter UWV's opfattelse finder Aldewereld-dommen ikke anvendelse i den foreliggende sag, for så vidt som der ingen positiv konflikt er, hvor flere medlemsstater mener at have kompetence. I den foreliggende sag er der derimod tale om en negativ konflikt. Heller ikke Weber-dommen[7] finder anvendelse. I den nævnte sag behandlede Domstolen et spørgsmål om kompetence og ikke som i den foreliggende sag et spørgsmål om, hvilken lovgivning der finder anvendelse.

7 — Dom af 27.2.2002, sag C-37/00, Sml. I, s. 2013.

III – Det forelagte spørgsmål

21. På baggrund af det ovenstående har den forelæggende ret besluttet at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er de fællesskabsretlige forskrifter, som har til formål at sikre den frie bevægelighed for arbejdstagere – navnlig bestemmelserne i afsnit I og II i forordning nr. 1408/71 og artikel 39 og 299 i EF-traktaten (nu artikel 45 TEUF og artikel 52 TEU, sammenholdt med artikel 355 TEUF) – til hinder for, at en arbejdstager, som arbejder uden for nederlandsk område på et fast anlæg på den nederlandske del af kontinentalsoklen for en arbejdsgiver med hjemsted i Nederlandene, ikke er omfattet af den nationale lovbestemte arbejdstagerforsikring, alene fordi vedkommende ikke er bosat i Nederlandene, men i en anden medlemsstat (i dette tilfælde Spanien), selv om han er nederlandsk statsborger, og selv om han har haft mulighed for at tegne en frivillig forsikring på i det væsentlige samme vilkår, som gælder for den obligatoriske forsikring?«

22. Den forelæggende ret har anført, at Kommissionen ved skrivelse af henholdsvis 11. juli og 30. september 2009 tilstillede den en række synspunkter i forbindelse med den sag, som var indledt mod Nederlandene for formodet tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, samt artikel 45-48 TEUF[8]:

a) Ifølge Kommissionen skal erhvervsmæssig virksomhed, som udøves på en medlemsstats del af kontinentalsoklen, betragtes som virksomhed, der udøves på medlemsstatens område, hvilket følger af de folkeretlige principper vedrørende reglerne om kontinentalsoklen. I forordning nr. 1408/71 er der ikke anført noget om dette aspekt af forordningens anvendelsesområde. Ved udvinding af naturforekomster udgør kontinentalsoklen således en del af Nederlandene, og derfor finder den nederlandske lovgivning om social sikring anvendelse. Desuden kan EF-traktatens geografiske anvendelsesområde udstrækkes videre end til en medlemsstats højhedsområde, i det omfang en medlemsstat håndhæver sine suveræne rettigheder, således som fastslået af Domstolen Kramer-dommen af 14. juli 1976.

b) Hvad angår forordning nr. 1408/71 mener Kommissionen, med henvisning til Aldewereld-dommen, at den finder anvendelse på den foreliggende sag, selv hvis det lægges til grund, at kontinentalsoklen ikke er en del af nederlandsk område.

c) Kommissionen understregede, at i overensstemmelse med retspraksis kan de fællesskabsretlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling endog finde anvendelse på virksomhed, som udøves uden for Fællesskabets område, når ansættelsesforholdet til trods herfor har en tilstrækkelig nær tilknytning til Fællesskabets område (dommene i sagerne Prodest, Lopes da Veiga[9] og Aldewereld). I den foreliggende sag kan det konstateres, at der – i overensstemmelse med Weber-dommen – er en nær tilknytning til den nederlandske retsorden. Kommissionen er af den opfattelse, at de særlige regler, der finder anvendelse på boreplatforme, i praksis fører til indirekte forskelsbehandling i strid med EF-traktatens artikel 39, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. De nævnte regler finder nemlig i næsten alle tilfælde anvendelse på vandrende arbejdstagere og ikke på de nederlandske arbejdstagere, der arbejder på samme boreplatform, og som bor i Nederlandene. Den almindelige nederlandske lovgivning om social sikring finder anvendelse på den sidstnævnte kategori af arbejdstagere, hvilket betyder, at de kan komme i betragtning til samtlige nederlandske sociale ydelser. Under hensyn til, at samtlige arbejdstagere, som arbejder på boreplatforme, bør sidestilles med arbejdstagere, som arbejder på nederlandsk område, er bopælskravet for at få adgang til en omfattende beskyttelse på området for social sikring en skjult form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

8 — Sag C-141/10, Kommissionen mod Nederlandene, verserende sag (EUT 2010 C 161, s. 119).

9 — Dom af 27.9.1989, sag 9/88, Sml. s. 2989.

23. Den forelæggende ret har anført, at ZW's artikel 3, litra a), kun giver ret til forsikringsydelser, i det omfang det følger af international ret. Rechtbank er netop i tvivl om, i hvilken udstrækning international ret (navnlig EU-retten) kan danne grundlag for et sådant krav.

24. Ifølge den forelæggende ret ville Weber-dommen i øvrigt kunne fortolkes således, at det geografiske anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 ikke er begrænset til Unionens medlemsstaters højhedsområder, men ligeledes omfatter kontinentalsoklen. Rechtbank er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne fortolkning er korrekt.

25. I øvrigt har den forelæggende ret medgivet, at de omhandlede nationale bestemmelser ville kunne være i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed, eftersom A. Salemink har mistet en fordel, som han havde, da han var bosiddende i Nederlandene. Den forelæggende ret har imidlertid rejst spørgsmålet, om der kan rettes op på denne uforenelighed på baggrund af den omstændighed, at A. Salemink har haft mulighed for at tegne en frivillig forsikring.

IV – Retsforhandlingerne for Domstolen

26. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 8. juli 2010.

27. Der er indgivet skriftlige indlæg af A. Salemink, UWV, den spanske, den græske og den nederlandske regering samt Kommissionen.

28. Under retsmødet den 14. juni 2011 blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanterne for A. Salemink, UWV, den nederlandske, den græske og den spanske regering samt Kommissionen.

V – Påstande

29. A. Salemink har gjort gældende, at nederlandsk ret finder anvendelse, og har anført, at hans situation er sammenlignelig med situationen for den, der arbejder på et nederlandsk fartøj og obligatorisk er tilsluttet den nederlandske sociale sikring.

30. UWV, den spanske, græske og nederlandske regering samt Kommissionen har henvist til den gældende ordning for kontinentalsoklen og nærmere bestemt til spørgsmålet om, hvorvidt virksomhed udført på den nævnte platform bør anses for at være udført på Nederlandenes område.

31. UWV og den nederlandske regering har afvist denne mulighed. De henviser dels til, at staterne kun udøver suveræne rettigheder over kontinentalsoklen i begrænset omfang, og dels til, at det geografiske anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 er begrænset til medlemsstaternes højhedsområde. Begge parter afviser, at den retspraksis, der følger af Weber-dommen og Aldewereld-dommen, finder anvendelse. Den nederlandske regering mener under alle omstændigheder, at selv om A. Salemink skulle anses for at have arbejdet på Nederlandenes område, er forordning nr. 1408/71, i det omfang den kun regulerer lovvalgsregler, ikke til hinder for, at medlemsstaterne vedtager forskellige sociale beskyttelsesordninger for forskellige situationer, uden at det er obligatorisk at anvende den samme ordning på kontinentalsoklen som på det nederlandske område i snæver forstand.

32. Den nederlandske regering har ligeledes bestridt, at national lovgivning medfører direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet eller vanskeliggør den frie bevægelighed for arbejdstagere. For det første fordi nationalitet ikke er en betingelse for adgang til den obligatoriske forsikring, og en person, som ikke kan få adgang til samme, altid har mulighed for at tegne en frivillig forsikring eller, hvis han ikke ønsker dette, at benytte WAMN's bestemmelser. For det andet fordi EU-retten ikke pålægger en forpligtelse til at tildele ret til obligatorisk forsikring til personer, der hverken er bosiddende i eller arbejder i Nederlandene. Hvis der er tale om forskellig behandling, vil

den under alle omstændigheder være begrundet i karakteren af arbejdet på gasboreplatformene, som undertiden forflyttes til dele af kontinentalsoklen, der ikke grænser op til Nederlandene. Den nederlandske regering har endelig afvist, at der kan være tale om hindring af den frie bevægelighed (som, selv om det havde været tilfældet, alligevel ville have været berettiget), idet A. Salemink har lidt skade på grund af sine egne handlinger, eftersom han havde mulighed for at tegne en frivillig forsikring.

33. Kommissionen og den spanske og den græske regering har gjort gældende, at EU-retten er fuldt ud anvendelig på situationen for en arbejdstager, der som A. Salemink arbejder på den del af kontinentalsoklen, der grænser op til en medlemsstat.

34. Såfremt kontinentalsoklen ikke anses for at være en del af det nederlandske område med henblik på anvendelse af EU-retten, mener Kommissionen, at der i lyset af den retspraksis, der følger af Aldewereld-dommen, foreligger en tilstrækkelig snæver tilknytning til den nederlandske retsorden.

35. Den græske regering er ligeledes af den opfattelse, at de grænser, inden for hvilke en kyststat udøver sine rettigheder over kontinentalsoklen, for så vidt angår anvendelig ret skal sidestilles med statens eget område.

36. Den spanske regering har gjort gældende, at hvis kyststaten har eneret til udvinding på kontinentalsoklen, har den også kompetence vedrørende alle spørgsmål om erhvervsmæssig virksomhed, der kan udføres på dette område, herunder spørgsmål om sociale sikringsydelser.

37. Såvel Kommissionen som den spanske og den græske regering mener, at den nationale lovgivning er diskriminerende og hindrer arbejdstagernes frie bevægelighed. Kommissionen har navnlig mindet om den traktatbrudsprocedure, der er iværksat af denne grund mod den nederlandske stat, og påpeget, at muligheden for at tegne en frivillig forsikring intet ændrer ved dette forhold. Den græske regering er af samme opfattelse, og den spanske regering har gjort gældende, at en tilknytning til Unionens område som laveste fællesnævner er tilstrækkelig til, at forordning nr. 1408/71 finder anvendelse, og at det således er tilstrækkeligt, at A. Saleminks arbejdsgiver er bosat i Nederlandene.

VI – Bedømmelse

A – *Indledende bemærkninger*

38. Efter min opfattelse kan den foreliggende sag betragtes ud fra to synsvinkler med meget forskellig rækkevidde. På den ene side en tilgang, der kan betegnes som »kontinuitetsbaseret«, hvor man ser bort fra problematikken vedrørende kontinentalsoklens tilknytning til medlemsstaternes og dermed Unionens »område«, og udelukkende koncentrerer sig om den omstændighed, at der foreligger en kvalificeret forbindelse mellem den erhvervsmæssige virksomhed, A. Salemink udfører, og Nederlandenes retsorden.

39. Set i dette perspektiv udgør den utvetydige retspraksis, der følger af dommene i sagerne Prodest og Aldewereld, en tilstrækkelig grund til at svare den forelæggende ret, at når der foreligger et ansættelsesforhold med en virksomhed, der har hjemsted i en medlemsstat, er det ikke relevant med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1408/71, at arbejdet faktisk udføres uden for den nævnte medlemsstats område. Ifølge den nævnte retspraksis, der er stadfæstet i Habelt-sagen [10], er forekomsten af en tilstrækkelig snæver tilknytning mellem arbejdsforholdet og en medlemsstats retsorden tilstrækkeligt til, at de EU-arbejdsretlige bestemmelser finder anvendelse.

10 — Dom af 18.12. 2007, forenede sager C-396/05, C-419/05 og C-450/05, Sml. I, s. 11895, præmis 122.

40. I den foreliggende sag skulle det således handle om at afgøre, om det arbejdsforhold, der knytter A. Salemink til sin arbejdsgiver, i lyset af den nævnte retspraksis, som det klart synes at være sagen, har en sådan grad af tilknytning til Nederlandene, at kravet om, at A. Salemink selv skal være bosat i Nederlandene for at være omfattet af den obligatoriske forsikring, i realiteten udgør en begrænsning af hans frie bevægelighed som arbejdstager.

41. Alternativt kunne en anden tilgang – som det fremgår af de standpunkter, som parterne i denne sag har indtaget – bestå i en mere direkte tilgang til problemet ud fra synspunktet kontinentalsoklens »territoriale status«. Denne tilgang kan betegnes som mere innovativ, men det er, som det vil fremgå i det følgende, kun tilsyneladende, idet det hermed i en vis forstand vil dreje sig om at systematisere og udarbejde begrebet for de løsninger, som Domstolen allerede har fastslået i forbindelse med behandlingen af forskellige spørgsmål om definitionen af anvendelsesområdet for EU-retlige bestemmelser.

42. Jeg mener ikke, at jeg behøver at komme nærmere ind på ovennævnte retspraksis. Den foreliggende sag kan imidlertid give Domstolen mulighed for mere indgående at behandle et så følsomt spørgsmål som definitionen af kompetenceudøvelsens »territoriale« område. De betragtninger, jeg fremsætter i det følgende, skal således ses i lyset af dette formål.

B – *Folkeretten som udgangspunkt: kontinentalsoklen som område for udøvelse af staternes suveræne beføjelser*

43. EU-retten finder anvendelse på medlemsstaterne (artikel 52, stk. 1, TEU), hvis område udgør »traktaternes territoriale anvendelsesområde«[11]. Der findes således ikke en egen eller selvstændig definition af »Unionens område«[12], idet denne udgøres af samtlige medlemsstaters områder, hvis afgrænsning som fysisk lokalitet under statens suverænitet kan fastsættes inden for rammerne af folkeretten ved traktater om fastlæggelse af grænser[13].

44. Som fysisk lokalitet under statens suverænitet omfatter begrebet område både det territoriale område i egentlig forstand, luftrummet og havområderne. Det drejer sig under alle omstændigheder om folkeretligt anerkendte områder for hver stats udøvelse af enesuverænitet, selv om det område, hvor staterne kan udøve deres suverænitet, ikke er begrænset til ovennævnte områder, da folkeretten også anerkender, at staterne kan udøve ekstraterritoriale kompetencer[14].

45. På samme måde som området for udøvelse af staternes suverænitet ikke nøjagtigt og nødvendigvis er sammenfaldende med deres områdes udstrækning, udviser heller ikke de statslige beføjelser, som følger af suveræniteten, altid den eksklusivitet og fuldstændighed, som er den suveræne myndigheds kendetegn. Netop som følge af den tiltagende lovregulering inden for det internationale samfund udøves suveræniteten derimod med varierende styrke, beroende på hvor stærkt forholdet er mellem området for suverænitetens udøvelse og det territoriale grundlag for staten.

11 — Et anvendelsesområde, der i henhold til artikel 52 TEU, stk. 2, er »nærmere beskrevet i artikel 355 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«. Dette er irrelevant for den foreliggende sag.

12 — K. Lenaerts og P. van Nuffel: *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3a ed., London, 2011 (12-006).

13 — Ifølge folkeretten får en grænse, der er oprettet ved en traktat, »en bestandighed, som traktaten ikke nødvendigvis har. En traktat kan ophøre med at være i kraft, uden at grænsens kontinuitet påvirkes« (Den Internationale Domstols dom af 3.2.1994, Jamahiriya Árabe Libia mod Chad (C.J.I. Samling af domme 1994, rådgivende udtalelser og kendelser, s. 37). Denne grænsernes bestandighed, som går videre end de traktater, der opretter dem, viser de territoriale grænsers ekstraordinære betydning som stabilitetsfaktor i det internationale samfund.

14 — Se generelt Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez og Paz de Andrés Sáenz de Santa María: *Curso de Derecho Internacional Público*, 4a ed. revideret, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

46. Hvad navnlig angår havet som område for udøvelse af suveræniteten tilkender folkeretten ikke staterne den fuldstændige myndighed som for deres områder i egentlig forstand; ikke engang over »søterritoriet«[15], hvor »[s]uveræniteten […] udøves på de betingelser, der er fastsat i denne konvention og andre folkeretlige regler«, som det er bestemt i UNCLOS' artikel 2, stk. 3. I særdeleshed skal skibe fra alle stater have ret til uskadelig passage gennem søterritoriet (UNCLOS' artikel 17), hvilket indebærer en principiel begrænsning af kyststatens jurisdiktionskompetence, som Domstolen fastslog i dom af 24. november 1992[16].

47. Mens statens suveræni tet over søterritoriet er genstand for den omtalte indskrænkning, relativeres den offentlige myndighedskompetence, som er kendetegnende for den suveræne stat, successivt, jo mere vi fjerner os fra »fastlandet«. Kontinentalsoklen indskrænkes, hvilket jeg uddyber i det følgende, til en bred vifte af »suveræne rettigheder« i bestemte henseender og svækkes til alene at bestå af udøvelse af bestemte friheder ude på det åbne hav[17], hvor ethvert krav på suveræni tet ganske enkelt er ulovligt[18].

48. Hvad navnlig angår den eksklusive økonomiske zone[19] har en kyststat visse suveræne rettigheder, som er fastsat i UNCLOS' artikel 56, stk. 1, litra a), »for så vidt angår efterforskning og udnyttelse, bevarelse og forvaltning af havbundens, undergrundens og den overliggende vandmasses naturlige ressourcer, såvel levende som ikke-levende, samt med hensyn til andre aktiviteter med henblik på økonomisk udnyttelse og efterforskning af zonen, såsom udvinding af energi fra vandet, strømme og vinde«. Den tilkendes endvidere jurisdiktion med hensyn til anlæg og benyttelse af kunstige øer, installationer og anlæg, videnskabelig havforskning og beskyttelse og bevarelse af havmiljøet. Imidlertid altid »som fastsat i de relevante bestemmelser i denne konvention« [UNCLOS' artikel 56, stk. 1, litra b)]. Hertil kommer endelig »[a]ndre rettigheder og forpligtelser som fastsat i denne konvention [UNCLOS' artikel 56, stk. 1, litra c)]«.

49. Med hensyn til kontinentalsoklen, som er det område, der især er relevant i den foreliggende sag[20], udøver kyststaten kun suveræne rettigheder over den »for så vidt angår efterforskningen af den og udnyttelsen af dens naturlige ressourcer[21] (UNCLOS' artikel 77, stk. 1), suveræne rettigheder, som UNCLOS kvalificerer som »eksklusive«[22] og »ikke betinget af effektiv eller formel okkupation, eller af nogen udtrykkelig erklæring« (UNCLOS' artikel 77, stk. 2 og 3)[23], og som under ingen omstændigheder påvirker den retlige status for de overliggende farvande eller luftrummet over disse farvande (UNCLOS' artikel 78, stk. 1) eller griber ind i sejladsen eller andre staters rettigheder eller friheder (UNCLOS' artikel 78, stk. 2), navnlig i udlægning af kabler og rørledninger (UNCLOS' artikel 79).

15 — Det havbælte, der grænser op til kysten, og hvis bredde højst må være 12 sømil målt fra de i UNCLOS fastsatte basislinjer (UNCLOS' artikel 2 og 3).

16 — Dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Sml. I, s. 6019, præmis 25.

17 — Friheder opregnet i UNCLOS' artikel 87, og tilkendt »alle stater, såvel kyststater som indlandsstater«: »a) frihed til sejlads, b) frihed til overflyvning, c) frihed til at udlægge undersøiske kabler og rørledninger […], d) frihed til at anlægge kunstige øer og andre installationer, som er tilladt i henhold til folkeretten […], e) frihed til fiskeri […], f) frihed til videnskabelig forskning […]«.

18 — I henhold til UNCLOS' artikel 89 »[kan] ingen stat retsgyldigt underlægge nogen del af det åbne hav sin suveræni tet«. Med hensyn til »havbunden og dens undergrund, som ligger uden for national jurisdiktion«, som udgør det »område«, som defineres og reguleres af UNCLOS, er det fastslået, at dette område med dets ressourcer udgør menneskehedens fælles arv (UNCLOS' artikel 136), og at ingen stat kan gøre krav på eller udøve suveræni tet eller suveræne rettigheder over nogen del heraf (UNCLOS' artikel 137, stk. 1).

19 — Som »ikke [må] strække sig ud over 200 sømil fra de basislinjer, fra hvilke søterritoriets bredde måles« (UNCLOS' artikel 57).

20 — I henhold til UNCLOS' artikel 76, stk. 1, omfatter kontinentalsoklen »havbunden i de undersøiske områder, der i hel den naturlige forlængelse af [søstatens] landterritorium strækker sig ud over søterritoriet, til yderkanten af kontinentalmargenen, eller til en afstand af 200 sømil fra de basislinjer, hvorfra bredden af søterritoriet måles, i tilfælde hvor kontinentalmargenens yderkant ikke strækker sig ud hertil«.

21 — Idet der herved forstås »havbundens og undergrundens mineralske og andre ikke-levende forekomster […]« (UNCLOS' artikel 77, stk. 4).

22 — »[…] i den forstand, at hvis kyststaten ikke efterforsker kontinentalsoklen eller udnytter dens naturlige ressourcer, må ingen foretage disse aktiviteter uden kyststatens udtrykkelige samtykke« (UNCLOS' artikel 77, stk. 2).

23 — Som Den Internationale Domstol har fastslået, er det rettigheder, der ipso facto og ab initio eksisterer i medfør af statens suveræne rettigheder og gennem udøvelsen af den suveræne stats rettigheder med henblik på udforskning af havbunden og udvinding af dens naturforekomster (dom af 20.2.1969, Nordsøens kontinentalsokkel, Samling af domme 1969, s. 3, præmis 19).

50. Dette er således de suveræne rettigheder, som de internationale havretlige regler tilkender kystmedlemsstaterne i henhold til UNCLOS, som også er bindende for Nederlandene og Unionen.

51. Til disse rettigheder, der ligger til grund for en gyldig udøvelse af offentlig myndighed, skal lægges samtlige offentlige myndighedsbeføjelser, som kvalificerer medlemsstaterne som folkeretssubjekter, og hvad der er vigtigst i denne sammenhæng, som retssubjekter, der udgør Den Europæiske Union.

52. Til suveræniteten som egenskab, der giver anledning til eksklusiv udøvelse af offentlig myndighed med uindskrænket jurisdiktion, føjes således i medfør af folkeretten og inden for rammerne af dens retsorden »suveræne rettigheder«, dvs. rettigheder med hensyn til udøvelse af offentlig myndighed på visse vilkår og med visse begrænsninger, på områder, der principielt ikke hører ind under staternes suverænitet. Mens suveræniteten er udtryk for en oprindelig offentlig myndighed, som anerkendes og afgrænses af folkeretten, bygger suveræne rettigheder på det internationale samfunds vilje, og det er dette samfund, der bestemmer deres grundlag, indhold og begrænsninger.

53. I begge tilfælde, hvad enten det drejer sig om suverænitet i egentlig forstand eller suveræne rettigheder, indebærer den omstændighed, at de indehaves af staten, kompetence til udøvelse af offentlig myndighed, dvs. til retlig regulering af de områder, som den suveræne stats uanfægtelige magt udstrækkes over.

C – *Konsekvenser for EU-retten*

54. Som det fremgår af artikel 1 TEU, er Den Europæiske Union et resultat af viljen hos de stater, der har oprettet den med henblik på opnåelse af deres fælles mål gennem kompetencetildeling. Om disse beføjelser tilkommer medlemsstaterne i medfør af deres suverænitet eller følger af folkerettens tildeling af en suveræn rettighed, spiller ingen rolle for afgrænsningen af Unionens beføjelser, da Unionen kun handler inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den (artikel 5 TEU), på de vilkår, som tildelingen er besluttet på i traktaterne, under hensyn til det indhold og den rækkevidde, med hvilken medlemsstaterne selv har udøvet dem, inden de tilsluttede sig Unionen.

55. Det afgørende kriterium for definitionen af EU-rettens anvendelsesområde er således rækkevidden af de beføjelser, som medlemsstaterne lovligt udøver inden for rammerne af folkeretten. Hvor medlemsstaterne udøver offentlige beføjelser på kompetenceområder, der er tildelt Unionen, finder EU-retten anvendelse på de betingelser, der fastsættes af denne retsorden og uafhængigt af den oprindelige grund til tildeling af den statslige kompetence, der er overført til Den Europæiske Union; dvs. uafhængigt af, om de havde disse beføjelser i kraft af statens suverænitet (anerkendt og sikret af folkeretten) eller ved tildeling af en suveræn rettighed gennem det internationale samfund.

56. For at løse det spørgsmål, der er forelagt i denne sag, skal man således se på den konkrete vifte af kompetencer, der faktisk er tildelt Unionen på det berørte materielle område, idet det med henblik herpå ikke spiller nogen rolle, om disse kompetencer udøves på Nederlandenes område i snæver forstand eller på en anden geografisk lokalitet og på grund af suveræne rettigheder. For Unionen udgøres medlemsstaternes »område« af det område (ikke nødvendigvis territorialt i rumligt eller geografisk forstand), hvor den udøver sine kompetencer[24].

57. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at udtale sig om rækkevidden af anvendelsesområdet for EU-retten og netop benyttet sig af det ovennævnte kriterium. Domstolen fastslog således, at Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter[25] gælder uden for medlemsstaternes territorialfarvande, for så vidt som de, da de udøver suveræne rettigheder over bestemte lokaliteter, også er ansvarlige for bevarelsen af deres biologiske diversitet[26].

D – *Nederlandenes kompetence inden for kontinentalsoklen*

58. I den foreliggende sag, hvor det er ubestridt, at den gasboreplatform, som A. Salemink har arbejdet på, er beliggende på kontinentalsoklen, der grænser op til Nederlandenes kyst, er det ligeledes ubestridt, at denne medlemsstat udøver suveræne rettigheder over denne lokalitet »for så vidt angår efterforskningen af den og udnyttelsen af dens naturlige ressourcer« (UNCLOS' artikel 77, stk. 1).

59. Som UWV har påpeget i punkt 13 i sit skriftlige indlæg, tildeler folkeretten ganske rigtigt kun kyststaterne en »funktionel« jurisdiktion eller suverænitet over kontinentalsoklen uden at gøre den til en integrerende del af den nævnte stats område. Denne betragtning er imidlertid irrelevant, idet det, der har betydning, på den ene side er rækkevidden af den kompetence, der er tildelt kyststaten, og på den anden side i hvilket omfang udøvelsen af denne kompetence er overført til Den Europæiske Union.

24 — Den omstændighed, at statslige beføjelser i moderne tid i det væsentlige består i en gradvis stærkere udøvelse af territoriale beføjelser, medfører, at området for udøvelse af statens beføjelser instinktivt identificeres med det territorium, som den lovligt udøver sin suverænitet over (jf. generelt Antonio Manuel Hespanha, »El espacio político«, i *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, s. 85 ff.). Det nævnte område er ganske vist grundlæggende territorialt, men er ikke begrænset til territoriet. I henhold til folkeretten kan statens beføjelser lovligt strække sig uden for dens område. Omvendt medfører den begyndende fremkomst af en vis ret for det internationale samfund til at gribe ind i statslige anliggender af humanitære grunde også, at der sættes spørgsmålstegn ved statens traditionelle eneret til at udøve sine beføjelser over sit eget område (Dimitris Liakopoulos: *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padua, 2007). Begge fænomener er udtryk for, at den indtil for nylig praktisk taget fuldstændige overensstemmelse mellem området som fysisk lokalitet og området for udøvelse af suverænitet ikke længere gælder. Denne overensstemmelse har imidlertid i virkeligheden været en følge af den moderne stats historiske udvikling, og således drejer det sig mere om et betinget end et nødvendigt fænomen.
Endvidere kræver suveræniteten, som en egenskab ved en retsorden, nødvendigvis et område for udøvelse af de retlige beføjelser, som den giver anledning til. Disse retlige beføjelser kommer som sådan til udtryk i skabelsen af retsregler, hvis effektivitet afhænger af kapaciteten til at pålægge dem hos den, der forvalter dem. At denne kapacitet især viser sig effektiv inden for grænserne af en fysisk lokalitet, betyder ikke, at der ikke kan tilstræbes (og opnås) en »ektraterritorial« effektivitet. Som udtryk for *sollen* har retsordenen nemlig hverken grundlag for sin eksistens eller grænse for sine fordringer i *sein*, idet de sidstnævnte pr. definition altid er ideelle, men som kun genstand for den adfærd, der søges reguleret. At denne regulering således kun er effektiv inden for grænserne af et område, betyder ikke, at den kun er retlig gyldig der. I modsat fald vil man glemme, at »territorialiteten ikke er en særskilt del af statsmagtens indhold, men alene en egenskab og en kvalitet ved denne magt« (Raymond Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, París, 1920, s. 4).
Et bevis på, at ovenstående ikke blot er et abstrakt ræsonnement, er staternes vanskeligheder med f.eks. at gennemføre national lovgivning om spil i takt med internettets udvikling. Dette problem har generaladvokat Mengozzi behandlet i sit forslag til afgørelse i dom af 4.3.2010, forenede sager C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 og C-410/07, Markus Stoß, punkt 79, hvor han anfører, at »de vanskeligheder, som en stat står over for for at få en national lovgivning overholdt, ikke [er] relevante for at træffe afgørelse om dens forenelighed med EU-retten. Den begrænsning, som er skabt ved den nationale lovgivning, vil i sig selv være forenelig eller uforenelig med traktaten, og hvor let det er at udvise en adfærd, der er i strid med disse nationale regler, er uden betydning i denne henseende […]«.

25 — EFT L 206, s. 7.

26 — Dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 117. I overensstemmelse med denne dom havde Domstolen allerede tidligere i dom af 14.7.1976, forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Kramer m.fl., Sml. s. 1279, præmis 30-33, udtalt, at Fællesskabets saglige lovgivningskompetence »for så vidt som staterne ifølge international offentlig ret har en tilsvarende kompetence« (præmis 31), omfatter fiskeri på det åbne hav. Generelt om EU-retten og havområderne, jf. Michel Michael: *L'applicabilité du Traité instituant la C.E.E. et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1984, og Marc Blanquet og Natalie de Grove-Valdeyron, »Zones côtières et Droit Communautaire«, *Revue Juridique de l'Environnement*, specialudgave 2001, s. 53-84. Navnlig Hans D. Jarass: *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, og Detlef Czybulka »Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel«, *Natur und Recht* (2008) 30, s. 304-311.

60. Beføjelserne til at udvinde kontinentalsoklens ressourcer indebærer enekompetence til at gennemføre aktiviteter til udnyttelse af denne lokalitets forekomster ved anvendelse af arbejdskraft, som nødvendigvis skal være omfattet af kyststatens arbejdsretlige lovgivning.

61. I denne henseende, dvs. med henblik på udøvelse af kyststatens kompetence i spørgsmål om ansættelsesforhold, har den en suveræn ret, som i princippet modsvarer den, som gør det muligt for denne stat at regulere ansættelsesforhold inden for sit eget område.

E – *Den mulige pluralitet af sociale sikringsordninger og deres grundlag*

62. Den nederlandske regering har i punkt 22 i sit skriftlige indlæg anerkendt, at loven om mindsteløn og mindsteferiepenge (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) samt visse skattelove fandt anvendelse på kontinentalsoklen siden 1990, mens arbejdstidsloven (Arbeidstijdenwet) og arbejdsmiljøloven (Arbeidsomstandighedenwet) anvendes der siden 2007. Det anføres imidlertid i indlæggets punkt 23, at UNCLOS ikke forpligter staterne til at anvende samme sociale sikringsordninger på arbejde, der udføres på kontinentalsoklen, som på arbejde, der udføres på det nationale område i snæver forstand.

63. Det virkelige spørgsmål er således, om medlemsstaterne frit kan fastsætte rækkevidden af deres suveræne rettigheder på kontinentalsoklen i den forstand, at de lovligt kan udøve deres offentlige myndighed selektivt på denne lokalitet, med andre ord om en stat inden for et og samme sagsområde kan anvende forskellige lovbestemmelser afhængigt af, om den offentlige myndighed, der udøves, er begrundet i statens oprindelige suverænitet eller i en af folkeretten tildelt suveræn rettighed.

64. Man kan tilslutte sig den nederlandske regerings opfattelse, hvorefter UNCLOS ikke kræver, at staterne anvender en bestemt social sikringsordning på arbejdstagerne på kontinentalsoklen. Konventionen pålægger i realiteten ikke staterne en forpligtelse med hensyn til indholdet i den materielle ret, som følger af udøvelsen af den af konventionen tildelte suveræne ret, men udgør blot en legitimation for denne udøvelse. Hvilket indhold den materielle ret skal have, skal således afgøres af kyststatens egen retsorden og også af EU-retten, når kyststaten har tildelt Unionen en modsvarende lovgivningskompetence.

65. Det må således konkluderes, at oprindelsen til legitimationen for en medlemsstats udøvelse af offentlig myndighed på området for arbejdsforhold ikke i sig selv berettiger indholdsforskelle i reguleringen af disse forhold. Hvad angår bestemmelserne om arbejdsforhold i sin helhed udgør de geografiske områder, som medlemsstaterne lovligt udøver suveræne rettigheder over, for Unionen en del af deres »område«.

66. Et andet spørgsmål er, om arbejdsretten i kystmedlemsstaten i betragtning af karakteren af det arbejde, der udføres på kontinentalsoklen, kan tillade ændringer eller variationer i den almindelige ordning, som gælder for det arbejde, der udføres på dens område i snæver forstand; nærmere bestemt og i det omfang, det er relevant, på området for social beskyttelse af arbejdstagerne. Sådanne ændringer må imidlertid aldrig være en følge af et anderledes omfang af de statslige beføjelser, som udøves, eller med andre ord, af en forskel i kvaliteten af de lovgivningsbeføjelser, som ligger til grund for reguleringen af arbejdsforholdene. Disse beføjelser vil altid og alene eksklusivt tilkomme statens offentlige myndighed.

67. Med andre ord kan forskellen i givet fald skyldes det udførte arbejde i sig selv, men ikke det område, hvor den pågældende medlemsstat udøver sine suveræne rettigheder.

F – *Nederlandsk ret, der som national lov finder anvendelse på den del af kontinentalsoklen, der grænser op til dens kyst. Konsekvenser for anvendelsen af EU-retten*

68. Den nederlandske regering har med rette påpeget, at forordning nr. 1408/71 kun regulerer lovvalg inden for det sociale sikringsområde uden at pålægge den beskyttelse, der sikres arbejdstagerne, en bestemt rækkevidde, hvilket er et område, som det tilkommer medlemsstaterne at regulere.

69. Det følger af Domstolens faste praksis, at bestemmelserne i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 »alene [har] til formål at fastslå, hvilken lovgivning der skal anvendes på personer, som befinder sig i en af de situationer, der er nævnt i bestemmelsens litra a)-f). Bestemmelsen har ikke til formål at fastsætte betingelserne for, om der består en ret eller en pligt til at tilslutte sig en social sikringsordning eller en bestemt sikringsgren inden for en sådan ordning. Det tilkommer lovgivning i de enkelte medlemsstater at fastsætte disse betingelser, herunder betingelserne for, at tilslutningen ophører […]« (dom af 7.7.2005, van Pommeren-Bourgondiën) [27].

70. Som det fremgår af ovenstående, følger det af artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71, at nederlandsk lovgivning finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet A. Salemink har været »beskæftiget på [denne] medlemsstats område«, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område. Det område, hvor han har været beskæftiget, var den del af kontinentalsoklen, der grænser op til Nederlandene, som, da det er et geografisk område, hvor Nederlandene udøver offentlig myndighed i henhold til folkeretten, i denne henseende er denne medlemsstats område og følgelig Unionens område. Dvs. det er et område for anvendelse af EU-retten i udøvelsen af de beføjelser, traktaterne har tillagt Unionen.

71. Det er rigtigt, som den nederlandske regering har gjort gældende, at det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge rækkevidden af den beskyttelse, der sikres arbejdstagerne, men det er ligeså rigtigt, at medlemsstaternes råderum med hensyn til at definere arbejdstagernes sociale sikringsordning ikke er ubegrænset. En første grundlæggende begrænsning udgøres af den ved artikel 45 TEUF sikrede frie bevægelighed for arbejdstagerne, i hvis lys bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 skal tolkes (dommen af 30.3.1993 i sagen Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank) [28]. Med andre ord er kun de forskelle i arbejdstagernes sikringsordninger, som ikke skader deres bevægelsesfrihed, lovlige og i overensstemmelse med EU-retten.

72. Både den nederlandske regering og UWV har som begrundelse for den forskellige behandling af arbejdstagere, der ikke er bosiddende i Nederlandene, i forhold til arbejdstagere, der er bosiddende i denne medlemsstat, påberåbt sig den særlige karakter af arbejdsforholdene på kontinentalsoklen. Navnlig deres dynamiske karakter, de forskellige ansættelseskontrakter og den omstændighed, at platformene flyttes og ikke altid befinder sig i områder, der grænser op til søterritoriet.

73. Det kan derfor ikke udelukkes, at særtrækkene ved arbejdet på kontinentalsoklen kan berettige en særlig social sikringsordning, der er forskellig fra den, der gælder for arbejdsforholdene på det nederlandske område i snæver forstand. Det må imidlertid påpeges, at det relevante for den nederlandske lovgiver i det foreliggende tilfælde ikke i så høj grad har været den berørte arbejdstype som spørgsmålet om, hvor arbejdstageren har sin bopæl.

27 — Sag C-227/03, Sml. I, s. 6101, præmis 33.

28 — Sag C-282/91, Sml. I, s. 1221, præmis 16.

74. I det foreliggende tilfælde skyldes den nederlandske lovgivers forskellige behandling i sidste instans spørgsmålet om bopæl. Blandt de arbejdstagere, som arbejder på kontinentalsoklen, er en del tilsluttet den almindelige ordning og er dermed omfattet af en obligatorisk forsikring, og en del kan som alternativ tegne en frivillig forsikring eller i givet fald nyde godt af visse supplerende ydelser. Skillelinjen mellem de to grupper er baseret på, om de er bosiddende i Nederlandene eller i en anden stat, også selv om de i begge tilfælde arbejder for arbejdsgivere, der er bosiddende i Nederlandene.

75. Det skal her understreges, at den pågældende forskel ikke er irrelevant set fra de berørte arbejdstageres synspunkt, om ikke af anden grund så fordi arbejdsgiveren altid er involveret i forvaltningen af den lovbestemte obligatoriske forsikring, mens det i forbindelse med den frivillige forsikring er arbejdstageren, der skal tage sig af at tegne den og sikre, at den stadig gælder, hvorved han får et individuelt ansvar, som undertiden, som det fremgår af den foreliggende sag, kan føre til situationer, som er til særlig stor skade for hans interesser, og som ikke nødvendigvis kan tilregnes ham. På baggrund af at arbejdstageren er den part, som har den svageste stilling i arbejdsforholdet, kan dette ikke være uden betydning for staten. Det kan heller ikke være uden betydning set fra et EU-retligt synspunkt, hvis denne mindre fordelagtige situation er en følge af forskellig behandling af personer, der ikke er bosiddende på en medlemsstats område i egentlig forstand.

76. Sammenfattende har den nederlandske lovgiver, om end i en meget speciel sammenhæng, valgt et kriterium for sondring, som er højst tvivlsomt set ud fra synspunktet fri bevægelighed for arbejdstagere [29]. Det er endvidere sket i en normativ sammenhæng, hvor det arbejde, der udføres i udvindingsindustrien i Nordsøen, anses for udført på Nederlandenes område efter national ret, idet nederlandsk ret finder anvendelse på arbejdsaftaler (WAMN's artikel 2). Det drejer sig sammenfattende om en kontekst, hvor arbejdsforholdets tilknytning til nederlandsk ret er særligt kvalificeret og således ikke berettiger et yderligere krav, der – såsom arbejdstagerens bopæl – udgør en hindring for lønmodtageres frie bevægelighed på Unionens område.

77. Efter min opfattelse forholder det sig i den foreliggende sag sådan, at arbejdsforholdets tilknytning ikke blot er kvalificeret – som Domstolen har fastslået vedrørende arbejde udført i udlandet for arbejdsgivere, der er bosat i medlemsstaten – [30] men yderst kvalificeret på baggrund af kontinentalsoklens funktionelle sidestilling med medlemsstatens område. Hvis territoriet anses for det geografiske område, hvor statens suveræne beføjelser kommer til udtryk gennem udøvelsen af de beføjelser, som den er lovlig indehaver af i henhold til folkeretten, er kontinentalsoklen, der grænser op til dens kyst, medlemsstatens område i den nævnte forstand, nemlig som lokalitet, over hvilken medlemsstaten udøver eksklusiv kompetence, i dette tilfælde vedrørende de arbejdsforhold, der er indgået med henblik på dens økonomiske udnyttelse. Eftersom det er medlemsstatens »område« i netop denne henseende, er det også Unionens »område« med hensyn til EU-rettens anvendelighed.

78. Med udgangspunkt i denne overensstemmelse mener jeg, at den faste retspraksis i forbindelse med forordning nr. 1408/71 skal anvendes. Således skal der i overensstemmelse med dom af 3. maj 1990, Kits van Heijningen [31] mindes om, at når medlemsstaterne fastsætter betingelser for retten til at tilslutte sig en social sikringsordning, kan de ikke udelukke, at den pågældende lovgivning »anvendes på de personer, som denne lovgivning finder anvendelse på i medfør af forordning nr. 1408/71«.

29 — En tvivlsom betingelse, som jeg har henvist til i en anden sammenhæng, i mit forslag til afgørelse i sag C-503/09, Stewart, punkt 36, og som ikke er mindre relevant i den foreliggende sag, selv om A. Salemink er nederlandsk statsborger. Den nationale lovgivning, som Rechtbank Amsterdam har taget op, berører i vid udstrækning hovedsagelig udenlandske arbejdstagere. Som Kommissionen har anført, verserer der i øjeblikket en sag mod Kongeriget Nederlandene i henhold til artikel 258 TEUF (sag C-141/10) med påstand om, at medlemsstaten har tilsidesat sine EU-retlige forpligtelser ved at afvise at udbetale bestemte sociale sikringsydelser til statsborgere fra andre medlemsstater, der ligesom A. Salemink arbejder på olieplatforme på den nederlandske del af kontinentalsoklen, men som ikke er bosiddende i Nederlandene.

30 — Jf. f.eks. Habelt-dommen af 18.12.2007, præmis 122.

31 — Dom af 3.3.1990, sag C-2/89, Sml. I, s. 1755, præmis 20 og 21.

79. Det blev således i den nævnte dom fastslået, at »forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), udtrykkeligt bestemmer, at den person, som udøver lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, er undergivet lovgivningen i denne medlemsstat »selv om han er bosat på en anden medlemsstats område«. Denne bestemmelse ville blive berøvet sin tilsigtede virkning, såfremt bopælsbetingelsen efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den lønnede beskæftigelse udøves, med hensyn til adgangen til den forsikringsordning, som den foreskriver, kunne gøres gældende over for personer omfattet af artikel 13, stk. 2, litra a). Hvad angår disse personer har artikel 13, stk. 2, litra a), den virkning at erstatte bopælsbetingelsen med en betingelse, der er baseret på udøvelse af lønnet beskæftigelse på den pågældende medlemsstats område«.

VII – Forslag til afgørelse

80. Under hensyn til ovenstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Rechtbank Amsterdam, således:

»De fællesskabsretlige forskrifter, som har til formål at sikre den frie bevægelighed for arbejdstagere – navnlig bestemmelserne i afsnit I og II i forordning nr. 1408/71 og artikel 39 og 299 i EF-traktaten (nu artikel 45 TEUF og artikel 52 TEU, sammenholdt med artikel 355 TEUF) – er til hinder for, at en arbejdstager, som arbejder uden for nederlandsk område i snæver forstand på et fast anlæg på den nederlandske del af kontinentalsoklen for en arbejdsgiver med hjemsted i Nederlandene, ikke er omfattet af den nationale lovbestemte arbejdstagerforsikring, alene fordi vedkommende ikke er bosat i Nederlandene men i en anden medlemsstat, og selv om han har haft mulighed for at tegne en frivillig forsikring.«