Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 8 september 2011 [1]

Zaak C-347/10

A. Salemink
tegen
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

[verzoek van de Rechtbank Amsterdam (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Sociale zekerheid van migrerende werknemers — Verplichte verzekering — Weigering om arbeidsongeschiktheidsuitkering toe te kennen — Werknemers die werkzaam zijn op gasboorplatformen die zich binnen tot lidstaat behorend gedeelte van continentaal plat bevinden”

Inhoud

I — Rechtskader 2

A — Volkenrecht 2

B — Recht van de Unie 3

C — Nationaal recht 3

II — Feiten 4

III — Prejudiciële vraag 5

IV — Procesverloop voor het Hof 6

V — Argumenten van partijen 6

VI — Beoordeling 8

A — Opmerkingen vooraf 8

B — Het volkenrecht als uitgangspunt: het continentaal plat als gebied waarop de staten soevereine bevoegdheden uitoefenen 9

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

C — Gevolgen voor het recht van de Unie 11

D — Bevoegdheden van Nederland op het continentaal plat 12

E — Eventuele pluraliteit aan socialezekerheidsregelingen en de grondslag daarvan 13

F — Het recht van Nederland als nationale wettelijke regeling die van toepassing is op het aan zijn kust grenzend continentaal plat. Gevolgen van de toepassing van het recht van de Unie. 14

VII — Conclusie 16

1. De in de zaken Prodest [2] en Aldewereld [3] vervatte rechtspraak maakt het mogelijk de onderhavige zaak te beslechten aan de hand van het criterium van de bijzondere aanknoping van de arbeidsverhouding met de rechtsorde van een lidstaat. De vraag van de Rechtbank Amsterdam biedt het Hof evenwel ook de gelegenheid om zich uit te spreken over de status van het continentaal plat [4] als gebied waarover de lidstaten hun soevereiniteit uitoefenen, en dus als gebied waar het recht van de Unie territoriaal van toepassing is (artikel 52, lid 1, VEU).

2. Indien het continentaal plat, zoals ik in deze conclusie verdedig, met het oog op de toepasbaarheid van het gemeenschapsrecht in het kader van de bevoegdheden die door de lidstaten aan de Unie zijn toegekend, moet worden beschouwd als „grondgebied van de Unie", mag de rechtssituatie van werknemers die de rijkdommen van het continentaal plat exploiteren, niet verschillen van de situatie van werknemers die hun werkzaamheden op het eigenlijke nationale grondgebied uitoefenen. Nauwkeuriger uitgedrukt mag de verzekeringsregeling voor eerstgenoemde werknemers geen andere verschillen vertonen dan die welke in het licht van verordening nr. 1408/71 verenigbaar zijn met de in de Verdragen gewaarborgde vrijheden.

I – Rechtskader

A – *Volkenrecht*

3. Artikel 77, lid 1, Zeerechtverdrag luidt:

„De kuststaat oefent over het continentale plat soevereine rechten uit ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat."

4. In gelijkluidende bewoordingen bepaalt artikel 2, lid 1, van het Verdrag inzake het continentale plateau [5]:

„De kuststaat oefent over het continentale plat soevereine rechten uit ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat."

2 — Arrest van 12 juli 1984 (237/83, Jurispr. blz. 3153).

3 — Arrest van 29 juni 1994 (C-60/93, Jurispr. blz. I-2991).

4 — Volgens artikel 76, lid 1, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht op de zee (hierna: „Zeerechtverdrag"), dat op 10 december 1982 te Montego Bay (Jamaica) is ondertekend, op 16 november 1994 in werking is getreden, op 28 juni 1996 door Nederland is geratificeerd en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 (PB L 179, blz. 1), omvat dit gebied „de zeebodem en de ondergrond van de onder water gelegen gebieden die zich buiten [de] territoriale zee uitstrekken door de natuurlijke voortzetting van [het] landterritorium [van een kuststaat] tot de buitenste grens van de continentale rand, of tot een afstand van 200 zeemijl van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten wanneer de buitenste grens van de continentale rand zich niet tot die afstand uitstrekt".

5 — Gesloten op 29 april 1958 te Genève en van kracht sinds 10 juni 1964 (Verenigde Naties, *Recueil des Traités*, deel 499, blz. 311).

B – *Recht van de Unie*

5. Artikel 13 van verordening nr. 1408/71 bepaalt[6]:

„1. Onder voorbehoud van de artikelen 14 quater en 14 septies zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld.

2. Onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17:

a) is op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont of indien de zetel van de onderneming of het domicilie van de werkgever waarbij hij werkzaam is, zich bevindt op het grondgebied van een andere lidstaat;

[...]"

C – *Nationaal recht*

6. Volgens artikel 3, lid 1, van de Ziektewet (hierna: „ZW") wordt onder „werknemer" de natuurlijke persoon jonger dan 65 jaar verstaan die in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke dienstbetrekking staat. In artikel 3, lid 2, ZW heet het dat wie zijn dienstbetrekking buiten Nederland vervult, niet als werknemer wordt beschouwd, tenzij hij in Nederland woont en zijn werkgever eveneens in Nederland woont of gevestigd is.

Artikel 7, lid 1, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: „WIA"), bepaalt dat de werknemer verplicht verzekerd is. Volgens artikel 8, lid 1, WIA wordt in de WIA onder werknemer verstaan, „de werknemer in de zin van de ZW".

7. Ingevolge artikel 18, leden 1 en 2, WIA is tot de vrijwillige verzekering toegelaten, de persoon jonger dan 65 jaar die niet als werknemer in de zin van de ZW kan worden beschouwd, wiens verplichte verzekering is geëindigd, buiten Nederland woont en aldaar een dienstbetrekking vervult voor de duur van maximaal vijf jaar bij een werkgever die binnen Nederland woont of gevestigd is.

8. De Wet arbeid mijnbouw Noordzee (hierna: „WAMN") voorziet niet in een verplichte sociale verzekering voor werknemers die werkzaam zijn op het Nederlandse deel van het continentaal plat. Artikel 2 van deze wet bepaalt dat het Nederlandse arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing is met betrekking tot de arbeidsovereenkomst van een werknemer. Voor de toepassing van de regels van internationaal privaatrecht geldt arbeid die wordt verricht door een werknemer als arbeid die wordt verricht op het grondgebied van Nederland. De WAMN kent niet een vergelijkbare bepaling voor de sociale zekerheid.

9. In artikel 7 van het op 5 februari 1974 tussen Nederland en Spanje gesloten verdrag inzake sociale zekerheid, is bepaald dat op werknemers die werkzaam zijn op het grondgebied van één der verdragsluitende partijen de wetgeving van deze partij van toepassing is, zelfs indien zij op het grondgebied van de andere partij wonen of indien hun werkgever of de zetel van de onderneming, waarbij zij werkzaam zijn, zich op het grondgebied van de andere partij bevindt.

6 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en geactualiseerd bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1606/98 van de Raad van 29 juni 1998 (PB L 209, blz. 1).

II – Feiten

10. A. Salemink, Nederlands staatsburger, was sinds 1996 voor een Nederlandse onderneming werkzaam als verpleegkundige op een gasboorplatform dat is gelegen op het aan de territoriale zee van Nederland grenzend continentaal plat.

11. Op 10 september 2004 is Salemink, die tot dan toe in Nederland had gewoond, naar Spanje verhuisd.

12. Zolang hij in Nederland woonde, was hij verplicht verzekerd op grond van de Nederlandse werknemerswetten (artikel 3 ZW).

13. Op zijn verzoek is hij met ingang van 4 oktober 2004 toegelaten tot de vrijwillige verzekering ingevolge de WAO.

14. Bij besluit van 15 juli 2005 heeft de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: „UWV") deze verzekering echter met ingang van 4 december 2004 beëindigd, omdat Salemink zijn premie niet had betaald. Salemink heeft dit besluit niet aangevochten.

15. Op 15 mei 2006 heeft Salemink het UWV opnieuw verzocht toegelaten te worden tot de vrijwillige verzekering, wat hem bij besluit van 11 juli 2006 is geweigerd, omdat hij zijn aanvraag te laat had ingediend. Op 11 maart 2008 heeft het UWV Saleminks bezwaar tegen deze weigering wegens overschrijding van de bezwaartermijn niet-ontvankelijk verklaard. Salemink heeft tegen deze niet-ontvankelijkverklaring geen beroep ingesteld.

16. Op 24 oktober 2006 heeft Salemink zich ziek gemeld en in dit verband heeft hij op 11 september 2007 een uitkering ingevolge de WIA aangevraagd. Bij besluit van 11 oktober 2007 heeft het UWV die aanvraag afgewezen omdat Salemink vanaf de datum waarop hij naar Spanje was verhuisd, niet langer verplicht verzekerd was.

17. Bij besluit van 12 maart 2008 heeft het UWV het bezwaar van Salemink tegen het besluit van 11 oktober 2007 ongegrond verklaard. Tegen dat besluit heeft Salemink beroep in rechte ingesteld.

18. Voor de verwijzende rechter stelt Salemink, onder verwijzing naar verordening nr. 1408/71, recht te hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Volgens hem dient het UWV het Nederlandse deel van het continentaal plat te beschouwen als een onderdeel van het Nederlandse grondgebied. In dit verband beroept hij zich op het voormelde arrest Aldewereld en op het beleid van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: „SVB") om per 1 januari 2006 werknemers die werkzaam zijn op het Nederlandse deel van het continentaal plat, als verzekerd ingevolge de volksverzekeringen te beschouwen (zogeheten „ruimer beleid").

19. Van zijn kant betoogt het UWV voor de verwijzende rechter dat Salemink op de eerste dag waarop de WIA van toepassing was (24 oktober 2008, twee jaar na de ziekmelding), niet verzekerd was ingevolge deze wet.

20. Voorts is het arrest Aldewereld volgens het UWV niet van toepassing op het onderhavige geval, aangezien er geen sprake is van een positief conflict tussen meerdere staten die zich bevoegd achten, maar integendeel van een negatief conflict. Ook het arrest Weber[7] is niet van toepassing; daarin werd de vraag naar de rechtsmacht beoordeeld, en niet, zoals in casu, de vraag naar de vaststelling van de toepasselijke wettelijke regeling.

7 — Arrest van 27 februari 2002 (C-37/00, Jurispr. blz. I-2013).

III – Prejudiciële vraag

21. Gelet op het voorgaande stelt de verwijzende rechter de volgende prejudiciële vraag:

„Staan de van het Europese gemeenschapsrecht deel uitmakende regels, die ertoe strekken het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen, inzonderheid de regels die zijn neergelegd in de titels I en II van verordening nr. 1408/71, alsmede de artikelen 39 en 299 van het EG-Verdrag (thans respectievelijk artikelen 45 VWEU en 52 VEU juncto 355 VWEU), eraan in de weg dat de werknemer die werkzaam is buiten het Nederlandse grondgebied op een vaste installatie op het Nederlandse deel van het continentaal plat, voor een in Nederland gevestigde werkgever, niet verzekerd is ingevolge de nationale wettelijke werknemersverzekeringen, uitsluitend omdat hij niet woonachtig is in Nederland, maar in een andere lidstaat (in casu: Spanje), ook indien hij in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit en ook indien hem de mogelijkheid van een vrijwillige verzekering is geboden tegen in essentie dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de verplichte verzekering?”

22. De verwijzende rechter wijst erop dat de Commissie hem bij brieven van 11 juli en 30 september 2009 een aantal beschouwingen heeft doen toekomen naar aanleiding van de procedure die tegen Nederland was ingeleid omdat het de krachtens artikel 13, lid 2, sub a, en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71, alsmede de artikelen 45 tot en met 48 VWEU op hem rustende verplichtingen niet zou zijn nagekomen [8]:

a) Aangaande het toepassingsgebied van verordening nr. 1408/71 zette de Commissie uiteen dat werkzaamheden die worden uitgevoerd op het gedeelte van het continentaal plat dat tot een lidstaat behoort, nu de verordening zelf niets over dit aspect bepaalt, moeten worden beschouwd als werkzaamheden die op het grondgebied van die lidstaat worden uitgevoerd, aangezien dit volgt uit de beginselen van het internationaal publiek recht die betrekking hebben op de regelgeving op het continentaal plat. Voor de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen behoort het continentaal plat dus tot het Nederlandse grondgebied en is het Nederlandse socialezekerheidsrecht er van toepassing. Bovendien kan het geografische toepassingsgebied van het EG-Verdrag tot buiten het grondgebied van een lidstaat reiken voor zover een lidstaat zijn soevereiniteitsrechten uitoefent, zoals het Hof in het arrest Kramer van 14 juli 1976 heeft aangegeven.

b) Aangaande verordening nr. 1408/71 was de Commissie op basis van het arrest Aldewereld de mening toegedaan dat die van toepassing was, ook al zou het continentaal plat niet tot het Nederlandse grondgebied behoren.

c) De Commissie wees er ten slotte op dat volgens de rechtspraak de non-discriminatieregels van het gemeenschapsrecht zelfs kunnen worden toegepast op beroepswerkzaamheden die buiten het grondgebied van de Gemeenschap worden verricht, wanneer de arbeidsverhouding desondanks een voldoende nauwe aanknoping met dat grondgebied houdt (reeds aangehaald arrest Prodest, arrest Lopes da Veiga [9] en reeds aangehaald arrest Aldewereld). In het onderhavige geval bestaat er volgens het voormelde arrest Weber een nauwe aanknoping met de Nederlandse rechtsorde. De op boorplatforms toegepaste bijzondere regeling leidt in de praktijk tot indirecte discriminatie die strijdig is met artikel 39, lid 2, van het EG-Verdrag en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71, aangezien die regeling in nagenoeg alle gevallen alleen op migrerende werknemers van toepassing is en niet op de Nederlandse werknemers die op dezelfde boorplatforms werkzaam zijn en in Nederland wonen. Op deze categorie is de algemene Nederlandse socialezekerheidswetgeving van toepassing, wat betekent dat zij voor alle Nederlandse socialezekerheidsvoorzieningen in aanmerking komen. Aangezien alle op

8 — C-141/10, Commissie/Nederland; nog hangende procedure (PB 2010, C 161, blz. 119).

9 — Arrest van 27 september 1989 (9/88, Jurispr. blz. 2989).

boorplatforms werkzame werknemers gelijkgesteld moeten worden met werknemers die op het Nederlandse grondgebied werkzaam zijn, is het stellen van een woonplaatsvereiste om toegang te krijgen tot uitgebreide socialezekerheidsbescherming een verkapte vorm van discriminatie op grond van nationaliteit.

23. De verwijzende rechter merkt op dat artikel 3a ZW alleen aanspraken op verzekering biedt voor zover die uit het internationale recht voortvloeien. Hij vraagt zich juist af in hoeverre het internationale recht (met name het recht van de Europese Unie) voor dergelijke aanspraken een basis biedt.

24. Hij zet uiteen dat het arrest Weber aldus zou kunnen worden uitgelegd dat het territoriale toepassingsgebied van verordening nr. 1408/71 niet beperkt is tot het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, maar zich evenzeer uitstrekt over het continentaal plat. De Rechtbank betwijfelt echter of deze uitlegging juist is.

25. Voor het overige erkent de verwijzende rechter dat de onderzochte nationale regelgeving onverenigbaar kan zijn met het beginsel van vrij verkeer van werknemers, omdat aan Salemink een voordeel dat hij genoot toen hij in Nederland woonde, is komen te ontvallen. Op grond van dit alles vraagt hij zich af of deze onverenigbaarheid mogelijkerwijs wordt afgezwakt door het feit dat Salemink in de gelegenheid is geweest om zich vrijwillig te verzekeren.

IV – Procesverloop voor het Hof

26. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 8 juli 2010 bij de griffie van het Hof ingekomen.

27. Opmerkingen zijn ingediend door Salemink, het UWV en de Commissie alsmede door de regeringen van het Koninkrijk Spanje, de Helleense Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden.

28. Ter terechtzitting van 14 juni 2011 hebben de vertegenwoordigers van Salemink, het UWV, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de Helleense Republiek en het Koninkrijk Spanje alsmede van de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

V – Argumenten van partijen

29. Salemink stelt dat het Nederlandse recht van toepassing is, aangezien zijn situatie kan worden vergeleken met die van op een Nederlands schip varende personen, die verplicht aan de Nederlandse sociale zekerheid zijn onderworpen.

30. Het UWV, de Spaanse, de Griekse en de Nederlandse regering alsmede de Commissie hebben zich gebogen over de vraag naar de op het continentaal plat toepasselijke regeling, en concreet over de vraag of op dit plat uitgeoefende werkzaamheden moeten worden geacht op het grondgebied van Nederland te worden verricht.

31. Het UWV en de Nederlandse regering wijzen deze mogelijkheid af. Zij beroepen zich daarbij op de beperkte soevereine rechten die de staten over het continentaal plat uitoefenen, en verder op het feit dat het territoriale toepassingsgebied van verordening nr. 1408/71 zich slechts uitstrekt tot het grondgebied van de lidstaten. Voorts zijn beide partijen het erover eens dat de in de arresten Weber en Aldewereld ontwikkelde rechtspraak niet op het onderhavige geval van toepassing is. Zelfs indien Salemink zijn arbeid op het grondgebied van Nederland zou hebben verricht, staat volgens de

Nederlandse regering verordening nr. 1408/71, nu hierin uitsluitend wetsconflicten worden geregeld, er hoe dan ook niet aan in de weg dat de lidstaten voor verschillende situaties verschillende socialezekerheidsregelingen vaststellen, en is Nederland dus niet verplicht om op het continentaal plat dezelfde regeling toe te passen als die welke op het eigenlijke Nederlandse grondgebied geldt.

32. De Nederlandse regering wijst verder de bewering af, dat de nationale wettelijke regeling rechtstreeks of indirect discriminerend is op grond van nationaliteit dan wel het vrije verkeer van werknemers bemoeilijkt. Ten eerste is de nationaliteit namelijk geen voorwaarde om toegang tot de verplichte verzekering te verkrijgen en zij die niet verplicht kunnen worden verzekerd, hebben altijd de mogelijkheid om een vrijwillige verzekering af te sluiten of, zo zij dit niet wensen, om zich te beroepen op de bepalingen van de WAMN. Ten tweede houdt het recht van de Unie geen verplichting in om het recht op de verplichte verzekering toe te kennen aan personen die noch in Nederland wonen noch daar werken. In elk geval wordt een ongelijke behandeling, indien daar sprake van zou zijn, gerechtvaardigd door de kenmerken van de arbeid op gasboorplatformen, die soms naar niet tot Nederland behorende delen van het continentaal plat worden versleept. Ten slotte sluit de Nederlandse regering uit dat er sprake kan zijn van een belemmering van de vrijheid van verkeer (die, aangenomen dat zij tóch zou bestaan, niettemin gerechtvaardigd is), aangezien Salemink, voor wie de mogelijkheid bestond om zich vrijwillig te verzekeren, door zijn eigen toedoen is benadeeld.

33. De Commissie alsmede de Spaanse en de Griekse regering stellen van hun kant dat het recht van de Unie ten volle toepassing vindt op de situatie van een werknemer die, zoals Salemink, werkzaam is op het deel van het continentaal plat dat tot een lidstaat behoort.

34. Voor het geval dat het continentaal plat voor de toepassing van het recht van de Unie niet tot het Nederlandse grondgebied zou behoren, is de Commissie in het licht van de in de zaak Aldewereld ontwikkelde rechtspraak van mening dat er een voldoende nauwe aanknoping met de Nederlandse rechtsorde bestaat.

35. De Griekse regering sluit zich aan bij het standpunt dat het continentaal plat, voor zover de kuststaat daar zijn rechten op uitoefent, vanuit het toepasselijke recht op één lijn moet worden gesteld met het grondgebied van deze staat.

36. De Spaanse regering stelt van haar kant dat zo het uitsluitende recht op exploitatie van het continentaal plat aan de kuststaat toekomt, deze ook bevoegd is voor alle kwesties die samenhangen met werkzaamheden die op dat plat kunnen plaatsvinden, met inbegrip van die welke de socialezekerheidsbescherming betreffen.

37. Zowel de Commissie als de Spaanse en de Griekse regering zijn het erover eens dat de nationale wettelijke regeling discriminerend is en de vrijheid van verkeer van werknemers belemmert. In het bijzonder herinnert de Commissie aan het beroep wegens niet-nakoming dat zij om deze reden tegen de Nederlandse Staat heeft ingesteld, en benadrukt daarbij dat de mogelijkheid om een vrijwillige verzekering af te sluiten, niets aan de situatie verandert. De Griekse regering drukt zich in dezelfde zin uit. De Spaanse regering betoogt ten slotte dat in het slechtste geval een aanknoping met het grondgebied van de Unie volstaat om vast te stellen dat verordening nr. 1408/71 van toepassing is; hiertoe is het naar haar mening voldoende dat Saleminks werkgever in Nederland gevestigd is.

VI – Beoordeling

A – *Opmerkingen vooraf*

38. Mijns inziens kan de onderhavige zaak uit twee zeer verschillende invalshoeken worden benaderd. Enerzijds is een benadering mogelijk die als „continuïstisch" kan worden bestempeld, waarbij de problematiek van de aanknoping van het continentaal plat met het „grondgebied" van de lidstaten en derhalve van de Unie buiten beschouwing wordt gelaten en de aandacht uitsluitend wordt gericht op het feit dat de door Salemink verrichte werkzaamheden door een gekwalificeerde band met de rechtsorde van Nederland worden gekenmerkt.

39. Uit dit perspectief vormt de ondubbelzinnige rechtspraak die in de zaken Prodest en Aldewereld is ontwikkeld reeds een voldoende basis om de verwijzende rechter een antwoord te verstrekken, in die zin dat het in het geval van een arbeidsverhouding met een in een lidstaat gevestigde onderneming voor de toepassing van verordening nr. 1408/71 niet relevant is dat de arbeid concreet buiten het grondgebied van die lidstaat wordt verricht. Volgens voormelde rechtspraak, die in de zaak Habelt [10] is bevestigd, is het namelijk voldoende dat de arbeidsverhouding een voldoende nauwe aanknoping met de rechtsorde van een lidstaat heeft om de arbeidsrechtelijke bepalingen van het recht van de Unie als van toepassing te beschouwen.

40. In het geval dat thans aan de orde is, zou bijgevolg in het licht van die rechtspraak moeten worden uitgemaakt of de arbeidsverhouding tussen Salemink en zijn werkgever door een zodanige aanknoping met Nederland wordt gekenmerkt — wat duidelijk het geval lijkt te zijn —, dat als gevolg daarvan de voorwaarde dat Salemink zelf ook in Nederland moet wonen om toegang te hebben tot de verplichte verzekering, in werkelijkheid zijn vrijheid van verkeer als werknemer beperkt.

41. Als alternatief is, zoals naar voren is gekomen uit de standpunten van de partijen in de onderhavige procedure, ook een tweede, meer directe benadering van het probleem vanuit het perspectief van de „territoriale status" van het continentaal plat mogelijk. Hierbij gaat het, zo men wil, om een meer innovatieve aanpak — hoewel dit, zoals ik verder in de tekst zal uiteenzetten, slechts schijnbaar het geval is, aangezien deze benadering in zekere zin erin bestaat de uitspraken van het Hof over verschillende kwesties met betrekking tot de afbakening van de werkingssfeer van het recht van de Unie te systematiseren en te veralgemenen.

42. Mijns inziens verlangt de hiervóór aangehaalde rechtspraak niet dat ik er verder bijzondere aandacht aan besteed. Het onderhavige geval biedt het Hof echter de gelegenheid om zijn onderzoek voort te zetten naar een dermate delicate kwestie als die van de afbakening van het „territoriale" toepassingsgebied van de bevoegdheidsuitoefening, dat de hierna volgende overwegingen in het licht van dit doel moeten worden begrepen.

10 — Arrest van 18 december 2007 (C-396/05, C-419/05 en C-450/05, Jurispr. blz. I-11895, punt 122).

B – *Het volkenrecht als uitgangspunt: het continentaal plat als gebied waarop de staten soevereine bevoegdheden uitoefenen*

43. Het recht van de Unie is van toepassing op de lidstaten (artikel 52, lid 1, VEU), waarvan het grondgebied dus het „territoriale toepassingsgebied van de Verdragen" vormt.[11] Er bestaat bijgevolg geen eigen of autonome definitie van het „grondgebied van de Unie"[12]; dit grondgebied bestaat uit het geheel van de grondgebieden van de lidstaten, die als fysieke ruimte waarover de staat zijn soevereiniteit uitoefent, uitsluitend in het kader van het volkenrecht door middel van grensverdragen kunnen worden afgebakend.[13]

44. Als fysieke ruimte waarover de staat zijn soevereiniteit uitoefent, omvat het begrip grondgebied zowel het eigenlijke grondgebied als het luchtruim en de maritieme gebieden. Het gaat in elk geval om in het internationale recht erkende gebieden waarover elke staat zijn exclusieve soevereiniteit uitoefent, hoewel de ruimte waarbinnen de staten hun soevereine bevoegdheden kunnen uitoefenen, daar niet toe beperkt is, aangezien het internationale recht ook extraterritoriale overheidsbevoegdheden erkent.[14]

45. Net zo min als het gebied waarover de staten hun soevereiniteit uitoefenen, precies en noodzakelijkerwijs overeenkomt met de omvang van hun grondgebied, zijn de uit de soevereiniteit resulterende overheidsbevoegdheden altijd exclusief en volkomen, welke aspecten kenmerkend zijn voor de soevereine macht. Juist als gevolg van de stelselmatige juridisering van de internationale gemeenschap kent de uitoefening van de soevereiniteit integendeel verschillende gradaties van intensiteit, die des te minder uitgesproken wordt naarmate de aanknoping van het gebied waarover zij wordt uitgeoefend met het grondgebied van de staat, minder nauw is.

46. Over in het bijzonder de zee als gebied voor de uitoefening van soevereiniteit, verleent het volkenrecht de staten niet de volle macht die hun ten aanzien van hun eigenlijke grondgebied wordt toegekend. Dit geldt zelfs voor de „territoriale zee"[15], waarover volgens artikel 2, lid 3, Zeerechtverdrag „[d]e soevereiniteit [...] wordt uitgeoefend met inachtneming van dit verdrag en van andere regels van het internationale recht", en waar in het bijzonder het recht van onschuldige doorvaart van schepen van alle staten moet worden geëerbiedigd (artikel 17 Zeerechtverdrag), wat, naar het Hof in zijn arrest van 24 november 1992[16] heeft geoordeeld, een beperking van het beginsel van de jurisdictie van de kuststaat inhoudt.

11 — Volgens artikel 52, lid 2, VEU wordt dit toepassingsgebied „omschreven in artikel 355 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie". Voor de onderhavige zaak is deze precisering irrelevant.

12 — K. Lenaerts en P. Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3e ed., Londen, 2011 (12-006).

13 — Volgens het volkenrecht verkrijgt de bij verdrag vastgestelde grens „een permanent karakter dat het verdrag zelf niet noodzakelijkerwijs heeft. Een verdrag kan ophouden van kracht te zijn zonder dat dit van invloed is op de continuïteit van de grens" (arrest van het Internationaal Gerechtshof van 3 februari 1994, Libisch-Arabische Jamahiriya/Tsjaad, ICJ-Reports 1994, blz. 37). Dit permanente karakter van grenzen over de verdragen tot vaststelling ervan heen, toont het uitzonderlijke belang aan van de territoriale grenzen als factor van stabiliteit van de internationale gemeenschap.

14 — Zie algemeen Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez en Paz de Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 4e herziene ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

15 — De aan de kust grenzende zeestrook die niet meer dan twaalf zeemijl vanaf de overeenkomstig het Zeerechtverdrag bepaalde basislijnen breed mag zijn (artikelen 2 en 3 Zeerechtverdrag).

16 — Poulsen (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019), punt 25.

47. De soevereiniteit van de staat over de territoriale zee is dus onderworpen aan de voornoemde beperking, en de volle rechtsmacht die kenmerkend is voor de soevereine staat wordt geleidelijk relatiever naarmate men zich, om het zo te zeggen, van het „vasteland" verwijdert: zoals ik hierna nader zal uiteenzetten, wordt deze absolute rechtsmacht teruggebracht tot een bundel „soevereine rechten" voor bepaalde doeleinden op het continentaal plat, totdat nog slechts de uitoefening van een aantal vrijheden overblijft op de volle zee [17], waar elke aanspraak op soevereiniteit gewoonweg onrechtmatig is. [18]

48. Wat met name de exclusieve economische zone [19] betreft, bezit de kuststaat ten eerste een aantal in artikel 56, lid 1, sub a, Zeerechtverdrag genoemde soevereine rechten „ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden". Ten tweede wordt hun bovendien rechtsmacht toegekend — zij het evenwel altijd „zoals bepaald in de desbetreffende bepalingen van dit verdrag" (artikel 56, lid 1, sub b, Zeerechtverdrag) — ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen; wetenschappelijk zeeonderzoek, en de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Bovenop het voorgaande komen ten slotte „andere rechten en plichten, bepaald in dit verdrag" (artikel 56, lid 1, sub c, Zeerechtverdrag).

49. Over het continentaal plat, welk gebied in het onderhavige geval in het bijzonder van belang is [20], oefent de kuststaat tot slot uitsluitend soevereine rechten uit „ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat" [21] (artikel 77, lid 1, Zeerechtverdrag). Deze soevereine rechten worden in het Zeerechtverdrag aangemerkt als „exclusief" [22] en „niet afhankelijk van [de] daadwerkelijke of fictieve bezetting of van enige uitdrukkelijke proclamatie" (artikel 77, leden 2 en 3, Zeerechtverdrag) [23], doen geen afbreuk aan de juridische status van de bovengelegen wateren of van het luchtruim boven die wateren (artikel 78, lid 1, Zeerechtverdrag), en mogen evenmin inbreuk maken op de scheepvaart en andere rechten en vrijheden van andere staten (artikel 78, lid 2, Zeerechtverdrag), in het bijzonder het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen (artikel 79 Zeerechtverdrag).

50. Dit zijn dus de soevereine rechten die de kustlidstaten bezitten krachtens het internationale zeerecht, zoals zij zijn neergelegd in het Zeerechtverdrag waardoor ook Nederland en de Unie zijn gebonden.

17 — Deze vrijheden worden opgesomd in artikel 87 Zeerechtverdrag en gelden „zowel voor kuststaten als voor staten zonder zeekust": „a. de vrijheid van scheepvaart; b. de vrijheid er overheen te vliegen; c. de vrijheid onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen [...]; d. de vrijheid kunstmatige eilanden en andere krachtens het internationaal recht toegestane installaties te bouwen [...]; e. de vrijheid van visserij [...]; f. de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek [...]".

18 — Volgens artikel 89 Zeerechtverdrag kan „[g]een enkele staat [...] rechtsgeldig een deel van de volle zee aan zijn soevereiniteit onderwerpen". De „zee- en oceaanbodems en de ondergrond daarvan buiten de grenzen van de nationale rechtsmacht", die het in het Zeerechtverdrag afgebakende en geregelde „Gebied" vormen, worden, samen met hun rijkdommen, als gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid beschouwd (artikel 136 Zeerechtverdrag), waarbij de staten geen aanspraak mogen maken op soevereiniteit of geen soevereine rechten mogen uitoefenen (artikel 137, lid 1, Zeerechtverdrag).

19 — Die „zich niet verder uit[strekt] dan 200 zeemijl van de basislijnen waarvan de breedte van de territoriale zee wordt gemeten" (artikel 57 Zeerechtverdrag).

20 — Overeenkomstig artikel 76, lid 1, Zeerechtverdrag omvat het continentaal plat „de zeebodem en de ondergrond van de onder water gelegen gebieden die zich buiten [de] territoriale zee uitstrekken door de natuurlijke voortzetting van [het] landterritorium [van de kuststaat] tot de buitenste grens van de continentale rand, of tot een afstand van 200 zeemijl van de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten wanneer de buitenste grens van de continentale rand zich niet tot die afstand uitstrekt".

21 — Onder deze rijkdommen worden „de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond [...]" verstaan (artikel 77, lid 4, Zeerechtverdrag).

22 — „[...] in die zin dat, indien de kuststaat het continentale plat niet exploreert of de natuurlijke rijkdommen ervan niet exploiteert, niemand deze werkzaamheden mag gaan verrichten dan met de uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat" (artikel 77, lid 2, Zeerechtverdrag).

23 — Zoals het Internationaal Gerechtshof heeft geoordeeld, bestaan deze rechten ipso facto en ab initio op grond van de soevereiniteit van de staat en door een uitbreiding daarvan voor de exploratie van de zeebodem en de exploitatie van de rijkdommen daarvan (arrest van 20 februari 1969, Continentaal plat van de Noordzee, ICJ-Reports 1969, blz. 3, punt 19).

51. Deze rechten komen, als titels op grond waarvan het openbare gezag rechtmatig kan worden uitgeoefend, bovenop de volle rechtsmacht die de lidstaten tot subjecten van volkenrecht en, voor zover hier van belang, tot rechtssubjecten van de Europese Unie maakt.

52. Naast de soevereiniteit als eigenschap voor de uitoefening van het openbaar gezag op exclusieve wijze en met volle rechtsmacht, komen dus krachtens het internationale recht en in het kader van de rechtsorde daarvan „soevereine rechten", dat wil zeggen titels voor de voorwaardelijke en beperkte uitoefening van het openbaar gezag op gebieden die in beginsel aan de soevereiniteit van de staten zijn onttrokken. Waar de soevereiniteit de uitdrukking vormt van een oorspronkelijk openbaar gezag, dat in het internationale recht is erkend en afgebakend, vloeien de soevereine rechten voort uit de wil van de internationale gemeenschap, waarin zij hun grondslag, inhoud en begrenzing vinden.

53. In beide gevallen — of het nu gaat om soevereiniteit als zodanig dan wel om soevereine rechten — impliceert evenwel het feit dat de staat er houder van is, de bevoegdheid om het openbare gezag uit te oefenen, dat wil zeggen om de gebieden van de werkelijkheid waarover de onbetwistbare macht van de soeverein zich daadwerkelijk uitstrekt, juridisch te ordenen.

C – Gevolgen voor het recht van de Unie

54. Volgens artikel 1 VEU is de Europese Unie het resultaat van de wil van de staten die haar hebben opgericht om door de overdracht van een aantal bevoegdheden hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. Of die bevoegdheden aan de lidstaten toekomen op grond van hun soevereiniteit dan wel voortvloeien uit de toekenning van een soeverein recht door het internationale recht, is irrelevant voor de afbakening van de bevoegdheden van de Unie, die precies die bevoegdheden welke haar worden toegedeeld (artikel 5 VEU), uitoefent onder de voorwaarden waaronder de toedeling in de Verdragen wordt vastgesteld en gelet op de inhoud ervan en de mate waarin de staten zelf ze konden uitoefenen voordat zij zich jegens de Unie hebben verbonden.

55. Het beslissende criterium voor de afbakening van de werkingssfeer van het recht van de Unie is dus de omvang van de bevoegdheden die in het kader van het internationale recht rechtmatig door de lidstaten worden uitgeoefend. Waar de uitoefening van het openbaar gezag door de lidstaten bevoegdheidsgebieden raakt die aan de Unie zijn toegedeeld, is het recht van de Unie van toepassing volgens de in deze rechtsorde gestelde voorwaarden en ongeacht de grond waarop de aan de Europese Unie overgedragen staatsbevoegdheid aanvankelijk is toegekend, dat wil zeggen ongeacht of die grond de (in het internationale recht erkende en beschermde) soevereiniteit van de staat zelf, dan wel de toewijzing van een soeverein recht door de internationale gemeenschap is.

56. Om de in deze procedure aan de orde zijnde kwestie te beslechten, moet bijgevolg worden ingegaan op de concrete reeks bevoegdheden die op het betrokken materiële gebied daadwerkelijk aan de Unie is toegedeeld, zonder dat hierbij van belang is of deze bevoegdheden worden uitgeoefend op het eigenlijke grondgebied van Nederland dan wel in een andere geografische ruimte in de vorm van soevereine rechten. Met andere woorden is in het kader van de Unie het „grondgebied" van de lidstaten het gebied (dat niet noodzakelijkerwijs territoriaal, in ruimtelijke of geografische betekenis, moet worden begrepen) waarbinnen de Unie haar bevoegdheden uitoefent. [24]

57. In deze zin en in overeenstemming hiermee heeft het Hof in het verleden uitspraak gedaan over de omvang van de werkingssfeer van het recht van de Unie, waarbij het juist van het hiervóór beschreven criterium gebruik heeft gemaakt. Zo heeft het vastgesteld dat richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [25], van toepassing is buiten de territoriale wateren van de lidstaten, voor zover deze soevereine rechten uitoefenen over bepaalde zones, en dus ook verantwoordelijk zijn voor het behoud van de biodiversiteit daarvan. [26]

D – *Bevoegdheden van Nederland op het continentaal plat*

58. In het onderhavige geval is niet in geding dat het gasboorplatform waarop Salemink werkzaam is geweest, zich bevindt op het aan de kust van Nederland grenzende continentaal plat. Tevens staat vast dat deze lidstaat soevereine rechten over deze ruimte uitoefent „ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat" (artikel 77, lid 1, Zeerechtverdrag).

24 — Dat de geschiedenis van het staatsgezag in de moderne tijd er in wezen een is waarbij geleidelijk territoriale macht wordt opgelegd, leidt ertoe dat het gebied waarop de staat zijn macht uitoefent, instinctief op één lijn wordt gesteld met het grondgebied waarover hij rechtmatig zijn soevereiniteit uitoefent (algemeen, Antonio Manuel Hespanha, „El espacio político", in *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, blz. 85 e.v.). Ongetwijfeld is dat gebied fundamenteel territoriaal van aard, maar het is niet tot het grondgebied beperkt. In het kader van het internationale recht kan de macht van de staat verder reiken dan zijn grondgebied, zoals omgekeerd ook het ontluiken van een zeker recht van inmenging door de internationale gemeenschap in staatsaangelegenheden, op humanitaire gronden, aanleiding is om vraagtekens te plaatsen bij de traditionele exclusiviteit waarover de staten bij de uitoefening van hun bevoegdheden op hun grondgebied beschikken (Dimitris Liakopoulos, *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padua, 2007). Beide verschijnselen brengen een barst aan het licht in de tot voor kort nagenoeg perfecte overeenstemming tussen het grondgebied als fysieke ruimte, enerzijds, en het gebied waarbinnen de soevereiniteit wordt uitgeoefend, anderzijds. In werkelijkheid is die overeenstemming evenwel het gevolg geweest van de historische evolutie van de moderne staat, zodat het om een veeleer toevallig dan noodzakelijk verschijnsel gaat.
In termen van noodzakelijkheid heeft de soevereiniteit, als eigenschap van een rechtsorde, verder beslist een gebied nodig waarbinnen de rechtsmacht die zij verleent, wordt uitgeoefend. Deze rechtsmacht komt als zodanig tot uitdrukking in de invoering van rechtsbepalingen waarvan de doeltreffendheid afhangt van het vermogen van degene die de macht uitoefent, om de in die bepalingen vervatte eisen door te drukken. Dat dit vermogen vooral binnen de grenzen van een fysiek grondgebied effectief blijkt, betekent niet dat het geen nuttig „extraterritoriaal" effect kan nastreven (en sorteren). In feite vindt de rechtsorde, als uitdrukking van een *sollen*, in het *sein* noch de grondslag voor haar bestaan noch de begrenzing van haar streven, dat per definitie altijd ideaal is, maar enkel het voorwerp van de gedragingen die moeten worden geregeld. Dat deze rechtsorde uitsluitend binnen de grenzen van een grondgebied doeltreffend is, betekent dus niet dat zij uitsluitend binnen die grenzen rechtsgeldig is. Anders zou uit het oog worden verloren dat „de territorialiteit geen bijzonder bestanddeel van de inhoud van de staatsmacht is, maar gewoon een voorwaarde voor en een eigenschap van die macht" (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, Parijs, 1920, blz. 4).
Dat het voorgaande niet zomaar een abstract gedachtespel is, wordt aangetoond door de moeilijkheden die de staten ondervinden om bijvoorbeeld de nationale wettelijke regeling inzake kansspelen als gevolg van de impact van het internet te handhaven. Op dit probleem is advocaat-generaal Mengozzi ingegaan in punt 79 van zijn conclusie in de zaak Markus Stoß (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 en C-410/07), waar hij uiteenzet dat „de problemen die een lidstaat kan tegenkomen bij de uitvoering van zijn taak om een nationale regeling te handhaven, niet van belang [zijn] voor de beoordeling of deze regeling met het recht van de Unie verenigbaar is. Een in de nationale regeling vastgestelde beperking zal als zodanig al dan niet met het Verdrag verenigbaar zijn, en de mogelijkheid om zich in strijd met deze nationale voorschriften te gedragen heeft hierop geen invloed [...]".

25 — PB L 206, blz. 7.

26 — Arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 117). In dezelfde lijn was reeds in het arrest van 14 juli 1976, Kramer e.a. (3/76, 4/76 en 6/76, Jurispr. blz. 1279, punten 30-33), vastgesteld dat de verordende bevoegdheid ratione materiae van de Gemeenschap zich ook uitstrekte, „voor zover de staten krachtens het volkenrecht een overeenkomstige bevoegdheid bezitten" (punt 31), tot de visserij in volle zee. Zie algemeen over het recht van de Unie en de zee, 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, Parijs, 1984, alsmede Marc Blanquet en Natalie de Grove-Valdeyron, „Zones côtières et droit communautaire", *Revue Juridique de l'Environnement*, bijzonder nummer 2001, blz. 53-84. Zie in het bijzonder, Hans D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, en Detlef Czybulka, „Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel", *Natur und Recht* (2008) 30, blz. 304-311.

59. Zoals het UWV in punt 13 van zijn opmerkingen heeft benadrukt, kent het volkenrecht kuststaten ten aanzien van het continentaal plat stellig slechts een „functionele" jurisdictie of soevereiniteit toe, zonder dat het plat als een integraal deel van het grondgebied van die staat wordt beschouwd. Deze opmerking is evenwel irrelevant; wat telt is namelijk enerzijds de omvang van de aan de kuststaat verleende bevoegdheid en anderzijds de mate waarin de uitoefening van deze bevoegdheid aan de Europese Unie is overgedragen.

60. Het recht om de rijkdommen van het continentaal plat te exploiteren impliceert de exclusieve bevoegdheid om werkzaamheden ter benutting van de rijkdommen van dat gebied te laten verrichten door arbeidskrachten die noodzakelijkerwijs onder het arbeidsrecht van de kuststaat vallen.

61. Op dit concrete punt, dat wil zeggen voor de uitoefening van zijn bevoegdheid op het vlak van arbeidsverhoudingen, bezit de kuststaat soevereine rechten die in beginsel gelijkwaardig zijn aan die op grond waarvan hij deze verhoudingen op zijn eigen grondgebied mag regelen.

E – *Eventuele pluraliteit aan socialezekerheidsregelingen en de grondslag daarvan*

62. De Nederlandse regering heeft in punt 22 van haar opmerkingen erkend dat de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag alsmede een aantal belastingwetten sinds 1990 van toepassing zijn op het continentaal plat, terwijl de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet met ingang van 2007 op dat gebied toepassing vinden. In punt 23 van haar opmerkingen stelt zij evenwel dat het Zeerechtverdrag de staten niet verplicht, eenzelfde socialezekerheidsregeling van toepassing te verklaren op arbeid die op het continentaal plat wordt verricht en arbeid die op het nationale grondgebied stricto sensu wordt uitgevoerd.

63. De eigenlijke vraag luidt dus of het de lidstaten vrijstaat, de omvang van de soevereine rechten te bepalen die zij ten aanzien van het continentaal plat bezitten, in die zin dat zij hun openbaar gezag op dat gebied selectief mogen uitoefenen. Mogen zij, met andere woorden, met betrekking tot eenzelfde aangelegenheid verschillende wettelijke regelingen toepassen naargelang het uitgeoefende openbaar gezag zijn grondslag vindt in de oorspronkelijke soevereiniteit van de staat dan wel in een door het volkenrecht toegekend soeverein recht?

64. Ik ben het er met de Nederlandse regering over eens dat het Zeerechtverdrag niet van de staten verlangt dat zij op de werknemers die arbeid verrichten op het continentaal plat, een bepaalde socialezekerheidsregeling toepassen. In feite legt dit verdrag de staten geen verplichtingen op met betrekking tot de inhoud van het materiële recht dat in uitoefening van het bij het verdrag toegekende soevereine recht tot stand komt, maar vormt het gewoon een rechtsgrond voor die uitoefening. De inhoudelijke voorwaarden voor dit materiële recht moeten bijgevolg in de rechtsorde van de kuststaat zelf worden gezocht, en tevens in het recht van de Unie wanneer deze staat de desbetreffende regelgevingsbevoegdheid aan de Unie heeft overgedragen.

65. De conclusie moet dus luiden dat het onderscheid naar de oorsprong van de rechtsgrond voor de uitoefening, door een lidstaat, van het openbaar gezag op het vlak van de arbeidsverhoudingen op zich geen inhoudelijke verschillen in de wettelijke regeling van deze verhoudingen rechtvaardigt. Uit het oogpunt van de regeling van de arbeidsverhoudingen in haar volle omvang behoren de geografische gebieden waarover de lidstaten soevereine rechten mogen uitoefenen, voor de Unie bijgevolg tot het „grondgebied" van deze staten.

66. Een andere vraag is of het door de kustlidstaat toegepaste arbeidsrecht, gelet op de kenmerken van de op het continentaal plat verrichte arbeid, mag afwijken van de algemene regeling die geldt voor de op het eigenlijke grondgebied van die staat verrichte arbeid — concreet, voor zover hier van belang, op het vlak van de sociale bescherming van de werknemers — en met dien verstande dat dergelijke

afwijkingen niet het gevolg mogen zijn van een verschillende omvang van de uitgeoefende staatsbevoegdheid of, anders uitgedrukt, van een kwalitatief verschil in de aard van de bevoegdheid tot regeling van de arbeidsverhoudingen. Deze bevoegdheid komt altijd en uitsluitend toe aan de overheidsorganen van de staat.

67. Met andere woorden kan het verschil in voorkomend geval toe te rekenen zijn aan de werkzaamheden als zodanig, maar niet aan het onder de soevereiniteit vallende gebied waarop de betrokken lidstaat zijn bevoegdheden uitoefent.

F – *Het recht van Nederland als nationale wettelijke regeling die van toepassing is op het aan zijn kust grenzend continentaal plat. Gevolgen van de toepassing van het recht van de Unie*

68. De Nederlandse regering heeft gelijk wanneer zij stelt dat verordening nr. 1408/71 uitsluitend wetsconflicten op het vlak van de sociale zekerheid regelt, en niet een bepaald niveau van aan de werknemers te bieden bescherming voorschrijft, aangezien dit een zaak van de lidstaten is.

69. Het is namelijk vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1408/71 „slechts tot doel [heeft], te bepalen welke nationale wettelijke regeling van toepassing is op degenen die zich in een van de sub a tot en met f van deze bepaling bedoelde situaties bevinden. Het bepaalt niet zelf, onder welke voorwaarden het recht op of de verplichting tot aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid of een bepaalde tak van een dergelijk stelsel ontstaat. Het staat aan de wettelijke regeling van elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen, met inbegrip van die betreffende de beëindiging van de aansluiting [...]” (arrest van 7 juli 2005, Van Pommeren-Bourgondiën). [27]

70. In lijn met het voorgaande is volgens artikel 13, lid 2, sub a, van verordening nr. 1408/71 in het onderhavige geval het recht van Nederland van toepassing, daar Salemink „werkzaamheden in loondienst [heeft uitgeoefend op het grondgebied]” van deze lidstaat, ofschoon hij op het grondgebied van een andere lidstaat woonde. Het „grondgebied waar de werkzaamheden in loondienst zijn uitgeoefend” was het aan Nederland grenzend continentaal plat, dat in casu als geografisch gebied waar Nederland in het kader van het internationale recht zijn openbaar gezag uitoefent, in die zin tot het grondgebied van deze lidstaat — en derhalve van de Unie — behoort, dat wil zeggen een gebied waar het gemeenschapsrecht op grond van bij de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden van toepassing is.

71. Ook al staat vast dat het, zoals de Nederlandse regering stelt, een zaak van de lidstaten is, te bepalen in welke mate de werknemers bescherming wordt geboden, het blijft een feit dat de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de vaststelling van de socialezekerheidsregeling voor de werknemers niet onbeperkt is. Een eerste, fundamentele beperking vormt het in artikel 45 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van werknemers, in het licht waarvan de bepalingen van verordening nr. 1408/71 moeten worden uitgelegd (arrest van 30 maart 1993, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank). [28] Met andere woorden zijn enkel die verschillen in de regelingen inzake werknemersverzekeringen rechtmatig en verenigbaar met het recht van de Unie, welke geen afbreuk doen aan hun vrijheid van verkeer.

72. Zowel de Nederlandse regering als het UWV hebben ter rechtvaardiging van de ongelijke behandeling van personen die niet in Nederland wonen en personen die daar wel wonen, de specifieke kenmerken van de arbeidsverhoudingen op het continentaal plat aangevoerd, — in het bijzonder de dynamische aard ervan, de diversiteit aan gebruikte contracten, en ook de mobiliteit van de platformen zelf, die zich niet altijd in aan de territoriale zee grenzende gebieden bevinden.

27 — C-227/03, Jurispr. blz. I-6101, punt 33.

28 — C-282/91, Jurispr. blz. I-1221, punt 16.

73. Bijgevolg valt niet uit te sluiten dat de bijzondere kenmerken van de arbeid op het continentaal plat een specifieke socialezekerheidsregeling kunnen rechtvaardigen, die verschilt van de regeling die geldt voor de arbeidsverhoudingen op het eigenlijke Nederlandse grondgebied. Evenwel mag niet uit het oog worden verloren dat in het onderhavige geval voor de Nederlandse wetgever niet zozeer het type arbeid in kwestie van belang was, als wel louter de woonplaats van de werknemer.

74. In de onderhavige zaak is de ongelijke behandeling door de Nederlandse wetgever uiteindelijk zuiver op de woonplaats gebaseerd. In het geval van de werknemers die arbeid verrichten op het continentaal plat, wordt het onderscheid tussen degenen die met de onder de algemene regeling vallende werknemers worden gelijkgesteld en dus verplicht verzekerd zijn, en degenen die bij wijze van alternatief een vrijwillige verzekering kunnen afsluiten dan wel in voorkomend geval voor bepaalde aanvullende prestaties in aanmerking komen, bepaald door het feit of zij in Nederland dan wel in een andere staat wonen, ook al werken zij in beide gevallen voor werkgevers die in deze lidstaat gevestigd zijn.

75. Op dit punt moet erop worden gewezen dat het onderscheid in kwestie uit het oogpunt van de betrokken werknemers niet irrelevant is, al was het maar omdat de werkgever altijd bij het beheer van de verplichte verzekering betrokken is, terwijl bij de vrijwillige verzekering de werknemer zelf voor de sluiting en de voortzetting van zijn contract moet zorgen. Zo komt een individuele verantwoordelijkheid op hem te rusten die soms, zoals uit het onderhavige geval blijkt, kan leiden tot situaties die bijzonder nadelig voor zijn belangen zijn en hem niet noodzakelijkerwijs kunnen worden toegerekend, hetgeen, uitgaande van zijn zwakkere positie in het kader van de arbeidsverhoudingen, de overheid niet onverschillig mag laten. Ook uit het perspectief van het recht van de Unie is dat onderscheid niet irrelevant, indien die minder gunstige positie uiteindelijk het gevolg is van een ongelijke behandeling die uitsluitend degenen treft die niet op het eigenlijke grondgebied van een lidstaat wonen.

76. Samenvattend heeft de Nederlandse wetgever, zij het dan binnen een duidelijk bijzonder gebied, gekozen voor een uit het oogpunt van het vrije verkeer van werknemers hoogst verdacht differentiatiecriterium.[29] Hij heeft dat bovendien gedaan in een regelgevingscontext waarin de arbeid die wordt verricht in de mijnbouwindustrie op de Noordzee, ingevolge het nationale recht zelf wordt geacht op het grondgebied van Nederland plaats te vinden, en het Nederlandse arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing is (artikel 2 WAMN). Al bij al gaat het om een context waarin de aanknoping van de arbeidsverhouding met het Nederlandse recht bijzonder uitgesproken is, zodat een bijkomend vereiste als de woonplaats van de werknemer, dat een hinderpaal vormt voor de vrijheid van verkeer van werknemers op het grondgebied van de Unie, niet gerechtvaardigd is.

77. Mijns inziens is de aanknoping van de betrokken arbeidsverhouding niet zonder meer gekwalificeerd — zoals het Hof heeft vastgesteld in gevallen waar in het buitenland werkzaamheden voor in de lidstaat gevestigde werkgevers werden verricht —[30], maar hoogst gekwalificeerd, gelet op de functionele gelijkstelling, in het onderhavige geval, van het continentaal plat met het grondgebied van de staat. Wordt het grondgebied opgevat als het geografische gebied waar de soevereine macht van de staat tot uitdrukking komt in de uitoefening van bevoegdheden die hem krachtens het internationale recht rechtmatig toekomen, dan is het aan zijn kust grenzend continentaal plat grondgebied van de lidstaat in de voornoemde zin, dat wil zeggen een gebied waar hij zijn exclusieve bevoegdheid

29 — Over dit verdachte vereiste heb ik het in een andere samenhang ook gehad in punt 36 van mijn conclusie in de zaak Stewart (C-503/09, Jurispr. 2011, blz. I-6497); het is een vereiste dat ook voor de onderhavige zaak relevant blijft, ook al heeft Salemink de Nederlandse nationaliteit. Vaststaat dat de door de Rechtbank Amsterdam aangevoerde nationale wettelijke regeling in grote mate buitenlandse werknemers treft. Dit gaat zo ver dat, zoals door de Commissie is uiteengezet, momenteel een beroep ex artikel 258 VWEU tegen het Koninkrijk der Nederlanden hangende is (C-141/10), strekkende tot vaststelling dat deze lidstaat de krachtens het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door onderdanen van andere lidstaten die, zoals Salemink, werkzaam zijn op olieboorplatformen op het Nederlandse continentaal plat en niet in Nederland wonen, bepaalde socialezekerheidsuitkeringen te weigeren.

30 — Zie onder meer arrest van 18 december 2007, Habelt, reeds aangehaald, punt 122.

uitoefent — in dit geval — op het vlak van de arbeidsverhoudingen die met het oog op de economische exploitatie van het plat zijn aangegaan. Als nationaal „grondgebied" in deze precieze betekenis is het plat tevens „grondgebied" van de Unie met het oog op de toepassing van het recht van de Unie.

78. Uitgaande van deze overeenstemming meen ik dat de vaste rechtspraak over verordening nr. 1408/71 moet worden toegepast. Bijgevolg zij er in de bewoordingen van het arrest van 3 maart 1990, Kits van Heijningen [31], op gewezen dat de lidstaten bij de vaststelling van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid, niet mogen bepalen dat „personen op wie [hun] wettelijke regeling krachtens verordening nr. 1408/71 van toepassing is, buiten de werkingssfeer [daarvan] vallen".

79. Bij die gelegenheid heeft het Hof geoordeeld dat „[a]rtikel 13, lid 2, sub a, van de verordening [uitdrukkelijk bepaalt], dat op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing is, zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont. Deze bepaling zou elk nuttig effect verliezen, indien het woonplaatsvereiste waarvan de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan de werkzaamheden in loondienst worden verricht, de aansluiting bij de aldaar geldende verzekeringsregeling afhankelijk stelt, kan worden tegengeworpen aan de in artikel 13, lid 2, sub a, bedoelde personen. Artikel 13, lid 2, sub a, heeft tot gevolg, dat het woonplaatsvereiste voor deze personen wordt vervangen door een voorwaarde die berust op de uitoefening van werkzaamheden in loondienst op het grondgebied van de betrokken lidstaat."

VII – Conclusie

80. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van de Rechtbank Amsterdam te beantwoorden als volgt:

„De van het Europese gemeenschapsrecht deel uitmakende regels die ertoe strekken het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen, inzonderheid de regels die zijn neergelegd in de titels I en II van verordening nr. 1408/71, alsmede de artikelen 39 en 299 van het EG-Verdrag (thans respectievelijk artikel 45 VWEU en artikel 52 VEU juncto artikel 355 VWEU), staan eraan in de weg dat de werknemer die voor een in Nederland gevestigde werkgever werkzaam is buiten het eigenlijke Nederlandse grondgebied op een vaste installatie op het Nederlandse deel van het continentaal plat, niet verzekerd is ingevolge de nationale wettelijke werknemersverzekeringen, uitsluitend omdat hij niet woonachtig is in Nederland, maar in een andere lidstaat, ook indien hem de mogelijkheid van een vrijwillige verzekering is geboden."

31 — C-2/89, Jurispr. blz. I-1755, punten 20 en 21.