Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
8 päivänä syyskuuta 2011 [1]

Asia C-347/10

A. Salemink
vastaan
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

(Rechtbank Amsterdamin (Alankomaat) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Siirtotyöläisten sosiaaliturva — Pakollinen vakuutus — Työkyvyttömyyskorvauksen epääminen — Työntekijät, jotka työskentelevät kaasunporauslautalla jäsenvaltion aluemeren ulkopuolella olevalla mannerjalustalla

Sisällys

I Asiaa koskeva lainsäädäntö 2

A Kansainvälinen oikeus 2

B Unionin oikeus 3

C Kansallinen oikeus 3

II Tosiseikat 4

III Ennakkoratkaisukysymys 5

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa 6

V Asianosaisten lausumat 6

VI Oikeudellinen arviointi 7

A Alustavia huomautuksia 7

B Kansainvälinen oikeus lähtökohtana: mannerjalusta valtioiden täysivaltaisen toimivallan käyttämisalueena 8

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

C Unionin oikeudelle aiheutuvat seuraukset 10

D Alankomaiden toimivalta mannerjalustalla 11

E Monien sosiaaliturvajärjestelmien mahdollisuus ja sen perusta 12

F Alankomaiden oikeus kansallisena lakina, jota sovelletaan sen rannikon lähistöllä olevaan mannerjalustaan. Unionin oikeuden soveltamisen seuraukset. 13

VII Ratkaisuehdotus 15

1. Asiassa Prodest [2] ja asiassa Aldewereld [3] annettuihin tuomioihin liittyvä oikeuskäytäntö voi tarjota mahdollisuuden vastata nyt käsiteltävään asiaan, joka koskee edellytystä, jonka mukaan työsuhteella pitää olla erityinen side jäsenvaltion oikeusjärjestykseen. Rechtbank Amsterdamin kysymys voi kuitenkin toissijaisesti tarjota unionin tuomioistuimelle myös mahdollisuuden antaa ratkaisu mannerjalustasta [4] alueena, jossa jäsenvaltiot käyttävät täysivaltaisuuttaan, ja näin ollen unionin oikeuden alueellisesta soveltamisalasta (SEU 52 artiklan 1 kohta).

2. Jos, kuten tässä ratkaisuehdotuksessa esitetään, mannerjalustaa on pidettävä ”unionin alueena” sovellettaessa yhteisön oikeutta sen toimivallan osalta, jonka jäsenvaltiot ovat sille antaneet, mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämiseksi työskentelevien työntekijöiden oikeudellinen tilanne ei voi poiketa niiden työntekijöiden tilanteesta, jotka työskentelevät valtion varsinaisella alueella. Tarkemmin sanoen näiden työntekijöiden vakuutusjärjestelmässä ei hyväksyttäisi muita eroja kuin ne, jotka osoitetaan perustamissopimuksissa taattujen vapauksien mukaisiksi asetuksen (ETY) N:o 1408/71 valossa.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Kansainvälinen oikeus*

3. Merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Rantavaltiolla on mannerjalustaan kohdistuvat täysivaltaiset oikeudet sen tutkimiseksi ja sen luonnonvarojen hyödyntämiseksi.”

4. Mannermaajalustaa koskevan yleissopimuksen [5] 2 artiklan 1 kappaleessa määrätään samalla tavoin seuraavaa:

”Rantavaltiolla on mannermaajalustaan nähden täysivaltaiset oikeudet sen tutkimisessa ja luonnonvarojen hyväksikäytössä.”

2 — Asia 237/83, tuomio 12.7.1984 (Kok., s. 3153).

3 — Asia C-60/93, tuomio 29.6.1994 (Kok., s. I-2991).

4 — Alue, joka Montego Bayssa (Jamaika) 10.12.1982 allekirjoitetun ja 16.11.1994 voimaan tulleen Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (jäljempänä merioikeusyleissopimus), jonka Alankomaat ratifioi 28.6.1996 ja joka hyväksyttiin Euoopan yhteisön nimissä 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL L 179, s. 1), 76 artiklan 1 kappaleen mukaan ”käsittää sellaisten vedenalaisten alueiden merenpohjan ja sen sisustan, jotka ulottuvat rantavaltion aluemeren ulkopuolella sen maa-alueen luonnollisena jatkeena mannerreunuksen ulkoreunaan tai 200 meripeninkulman päähän perusviivoista, joista aluemeren leveys mitataan, jos mannerreunus ei ulotu näin kauas”.

5 — Tehty Genevessä 29.4.1958 ja tullut voimaan 10.6.1964 (Yhdistyneet Kansakunnat, sopimusrekisteri, nro 499, s. 311).

B *Unionin oikeus*

5. Asetuksen N:o 1408/71 [6] 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei 14 c tai 14 f artiklasta muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Tämä lainsäädäntö määrätään tämän osaston säännösten mukaisesti.

2. Jollei 14–17 artiklasta muuta johdu,

a) jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella ja vaikka hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella;

_ –”

C *Kansallinen oikeus*

6. Sairausvakuutuslain (Ziektewet, jäljempänä ZW) 3 §:n 1 momentin mukaan ”työntekijällä” tarkoitetaan alle 65-vuotiasta luonnollista henkilöä, joka on yksityisoikeudellisessa tai julkisoikeudellisessa työsuhteessa. ZW:n 3 §:n 2 momentissa säädetään, että Alankomaiden ulkopuolella työsuhteessa työskentelevää pidetään työntekijänä vain, jos hän asuu Alankomaissa ja myös hänen työnantajansa asuu Alankomaissa tai on sijoittautunut sinne.

Työkyvyn mukaisesta työstä ja tulosta annetun lain (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, jäljempänä WIA) 7 §:n 1 momentissa säädetään palkattua työntekijää koskevasta pakollisesta vakuutuksesta. WIA:n 8 §:n 1 momentissa puolestaan pidetään palkattuna työntekijänä WIA:ta sovellettaessa ”ZW:ssä tarkoitettua työntekijää”.

7. WIA:n 18 §:n 1 ja 2 momentin mukaan vapaaehtoisen vakuutuksen voi ottaa alle 65-vuotias henkilö, jota ei voida pitää ZW:ssä tarkoitettuna työntekijänä, kun hänen pakollinen vakuutuksensa on päättynyt ja hän asuu muualla kuin Alankomaissa ja on enintään viiden vuoden työsopimuksella sidoksissa työnantajaan, joka asuu Alankomaissa tai on sijoittautunut sinne.

8. Pohjanmeren kaivostyöstä annetussa laissa (Wet arbeid mijnbouw Noordzee, jäljempänä WAMN) ei säädetty pakollisesta sosiaalivakuutuksesta sellaisten työntekijöiden osalta, jotka työskentelevät mannerjalustan alankomaalaisella vyöhykkeellä. Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään, että työntekijän työsopimukseen sovelletaan Alankomaiden työsopimusoikeutta. Sovellettaessa kansainvälisen yksityisoikeuden säännöksiä työntekijän suorittamaa työtä pidetään Alankomaiden alueella suoritettuna työnä. WAMN:ssä ei ole vastaavaa sosiaaliturvaa koskevaa säännöstä.

9. Alankomaiden ja Espanjan välillä 5.2.1974 tehdyn sosiaaliturvasopimuksen 7 artiklassa määrätään, että työntekijöihin, jotka työskentelevät jommankumman sopimusvaltion alueella, sovelletaan tämän sopimuspuolen lainsäädäntöä siinäkin tapauksessa, että työntekijät asuvat toisen sopimuspuolen alueella taikka heidän työnantajansa tai sen yrityksen kotipaikka, jonka palveluksessa he työskentelevät, on toisen sopimusvaltion alueella.

6 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1606/98 (EYVL L 209, s. 1).

II Tosiseikat

10. Alankomaiden kansalainen A. Salemink on työskennellyt vuodesta 1996 lähtien sairaanhoitajana alankomaalaisessa yrityksessä kaasunporauslautalla, joka sijaitsee Alankomaiden aluemeren ulkopuolella sijaisevalla mannerjalustalla.

11. Salemink asui 10.9.2004 saakka Alankomaissa mutta muutti tuolloin Espanjaan.

12. Niin kauan kuin Salemink asui Alankomaissa, hänellä oli työntekijöitä koskevan Alankomaiden lainsäädännön perusteella pakollinen vakuutus (ZW:n 3 §).

13. Saleminkilla oli hänen omasta pyynnöstään 4.10.2004 alkaen vapaaehtoinen vakuutus työkyvyttömyysvakuutuslain (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, jäljempänä WAO) nojalla.

14. Koska Salemink jätti vakuutusmaksun suorittamatta, Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (työntekijöiden vakuutusten hallinnoinnista vastaavan laitoksen hallitus, jäljempänä UWV) lakkautti 15.7.2005 tekemällään päätöksellä vakuutusturvan 4.12.2004 alkaen. Salemink ei riitauttanut tätä päätöstä.

15. Salemink haki 15.5.2006 UWV:ltä uutta vapaaehtoista vakuutusturvaa, mikä häneltä evättiin liian myöhään tehdyn hakemuksen vuoksi 11.7.2006 tehdyllä päätöksellä. UWV jätti 11.3.2008 tekemällään päätöksellä Saleminkin tästä epäämisestä tekemän oikaisuvaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, että se oli esitetty liian myöhään. Salemink ei hakenut muutosta tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen.

16. Kantaja teki 24.10.2006 sairastumisilmoituksen ja haki tällä perusteella 11.9.2007 WIA:n mukaista korvausta. UWV hylkäsi hänen vaatimuksensa 11.10.2007 tekemällään päätöksellä, koska hän ei ollut kuulunut pakollisen vakuutuksen piiriin siitä päivästä lukien, jona hän muutti Espanjaan.

17. UWV totesi 12.3.2008 tekemällään päätöksellä Saleminkin 11.10.2007 tehdystä päätöksestä esittämän oikaisuvaatimuksen perusteettomaksi. Tämän jälkeen Salemink nosti kanteen kyseisestä päätöksestä.

18. Salemink väittää ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, että hänellä on oikeus työkyvyttömyyskorvaukseen asetuksen N:o 1408/71 perusteella. Hänen mielestään UWV:n on pidettävä mannerjalustan alankomaalaista vyöhykettä osana Alankomaiden aluetta, ja hän vetoaa tältä osin edellä mainitussa asiassa Aldewereld annettuun tuomioon ja Sociale Verzekeringsbankin (sosiaalivakuutuslaitos, jäljempänä SVB) käytäntöön, jonka mukaan 1.1.2006 lähtien työntekijöiden, jotka työskentelevät Alankomaiden mannerjalustavyöhykkeellä, katsotaan kuuluvan sosiaaliturvan piiriin (ns. laajennettu käytäntö).

19. UWV puolestaan esittää kansallisessa tuomioistuimessa, että Saleminkillä ei ollut WIA:n mukaista vakuutusta sen ensimmäisenä soveltamispäivänä (24.10.2008, kahden vuoden kuluttua sairausilmoituksesta).

20. Sen mielestä asiassa Aldewereld annettua tuomiota ei myöskään voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan, koska tässä asiassa ei ole kyse positiivisesta toimivaltaristiriidasta, jossa useampi valtio katsoisi olevansa toimivaltainen, vaan kyseessä on päinvastoin negatiivinen toimivaltaristiriita. Myöskään asiassa Weber annettu tuomio,[7] jossa ratkaistiin toimivaltaa koskeva kysymys, ei ole sovellettavissa, koska nyt esillä olevassa tapauksessa on määritettävä sovellettava lainsäädäntö.

7 — Asia C-37/00, tuomio 27.2.2002 (Kok., s. I-2013).

III Ennakkoratkaisukysymys

21. Edellä esitetyn perusteella kansallinen tuomioistuin on päättänyt esittää seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko Euroopan yhteisön oikeuteen kuuluvat säännöt, joilla pyritään toteuttamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus, ja erityisesti asetuksen N:o 1408/71 I ja II osastossa ilmaistut säännöt sekä EY:n perustamissopimuksen 39 artikla (josta on tullut SEUT 45 artikla) ja 299 artikla (josta on tullut SEU 52 artikla yhdessä SEUT 355 artiklan kanssa) esteenä sille, että työntekijä, joka työskentelee Alankomaiden alueen ulkopuolella kiinteällä rakennelmalla Alankomaiden mannerjalustalla Alankomaihin sijoittautuneen työnantajan palveluksessa, ei kuulu kansallisen lainsäädännön nojalla työntekijöiden sosiaalivakuutuksen piiriin yksinomaan siitä syystä, että hän ei asu Alankomaissa vaan toisessa jäsenvaltiossa (esillä olevassa tapauksessa Espanjassa), myös jos hän on Alankomaiden kansalainen ja jos hänellä on ollut mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus ehdoin, jotka ovat olennaisesti samat kuin pakollisen vakuutuksen ehdot?”

22. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että komissio esitti sille 11.7. ja 30.9.2009 päivätyissä kirjelmissään näkemyksensä Alankomaita vastaan asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 3 artiklan 1 kohdan sekä SEUT 45–SEUT 48 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteella vireille pannusta menettelystä: [8]

a) Komissio totesi asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalasta, että koska asetuksessa ei ole tätä koskevia säännöksiä, jäsenvaltiolle kuuluvalla mannerjalustan osalla harjoitettavaa toimintaa on katsottava harjoitettavan tämän jäsenvaltion alueella, sillä tämä ilmenee mannerjalustaa koskevan kansainvälisen julkisoikeuden periaatteista. Luonnonvarojen hyödyntämisen osalta mannerjalusta kuuluu siten Alankomaiden alueeseen ja mannerjalustalla sovelletaan Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädäntöä. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen maantieteellinen soveltamisala voi ulottua jäsenvaltion alueen ulkopuolelle siten, että jäsenvaltio käyttää siellä täysivaltaisia oikeuksiaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Kramer 14.7.1976 antamassaan tuomiossa.

b) Komissio katsoi asiassa Aldewereld annetun tuomion perusteella, että asetus N:o 1408/71 on sovellettavissa myös siinä tapauksessa, että mannerjalusta ei kuuluisi Alankomaiden alueeseen.

c) Komissio korosti lopuksi, että syrjintäkieltoa koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä voidaan oikeuskäytännön mukaan soveltaa työskentelyyn yhteisön alueen ulkopuolella, jos työsuhteella on tästä huolimatta riittävän kiinteä liityntä yhteisön alueeseen (asioissa Prodest, Lopesda Veiga [9] ja Aldewereld annetut tuomiot). Nyt käsiteltävässä asiassa on sen mielestä asiassa Weber annetun tuomion perusteella todettavissa kiinteä liityntä Alankomaiden oikeusjärjestykseen. Komissio katsoo, että porauslauttoihin sovellettu erityismenettely johtaa käytännössä EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan vastaiseen välilliseen syrjintään, sillä menettelyä sovelletaan lähes kaikissa tapauksissa vain siirtotyöläisiin eikä alankomaalaisiin työntekijöihin, jotka työskentelevät samoilla porauslautoilla ja asuvat Alankomaissa. Tähän ryhmään sovelletaan Alankomaiden yleistä sosiaaliturvalainsäädäntöä, mikä merkitsee sitä, että he saavat kaikki Alankomaiden sosiaaliturvaetuudet. Koska kaikki porauslautoilla työskentelevät työntekijät on rinnastettava Alankomaiden alueella työskenteleviin työtekijöihin, kotipaikkaa koskeva edellytys kattavan sosiaaliturvan saamisen ehtona merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa peiteltyä syrjintää.

8 — Asia C-141/10, komissio v. Alankomaat; oikeudenkäynti vireillä (EUVL C 161, 19.6.2010, s. 19).

9 — Asia 9/88, tuomio 27.9.1989 (Kok., s. 2989).

23. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että ZW:n 3 §:n a momentissa annetaan oikeus sosiaaliturvaan vain siltä osin kuin se perustuu kansainväliseen oikeuteen. Se pohtii tästä syystä, onko kansainvälinen oikeus (erityisesti Euroopan unionin oikeus) tällaisen oikeuden perustana.

24. Kansallinen tuomioistuin esittää, että asiassa Weber annettua tuomiota voitaisiin tulkita siten, että asetuksen N:o 1408/71 alueellinen soveltamisala ei rajoitu Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueeseen vaan ulottuu myös mannerjalustalle. Rechtbank epäilee kuitenkin, onko tulkinta oikea.

25. Muilta osin kansallinen tuomioistuin myöntää, että tutkittava kansallinen lainsäädäntö saattaa olla ristiriidassa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa, sillä Salemink on menettänyt edun, joka hänellä oli hänen asuessaan Alankomaissa. Se tiedustelee kaiken kaikkiaan, voisiko tätä yhteensopimattomuutta lieventää se, että Salemink olisi voinut ottaa vapaaehtoisen vakuutuksen.

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

26. Ennakkoratkaisukysymys kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 8.7.2010.

27. Lausumia ovat esittäneet Salemink, UWV, komissio sekä Espanjan kuningaskunnan, Helleenien tasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan hallitukset.

28. Suullinen käsittely pidettiin 14.6.2011, ja siinä esittivät suullisia lausumia Saleminkin ja UWV:n edustajat sekä Alankomaiden kuningaskunnan, Helleenien tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan hallitusten sekä komission asiamiehet.

V Asianosaisten lausumat

29. Salemink korostaa, että Alankomaiden lainsäädäntö on sovellettavissa, ja esittää, että hänen tilanteensa on rinnastettavissa niiden henkilöiden tilanteeseen, jotka purjehtivat alankomaalaisella aluksella ja jotka välttämättä kuuluvat Alankomaiden sosiaaliturvan piiriin.

30. UWV, Espanjan, Kreikan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat pohtineet kysymystä, joka koskee mannerjalustaan sovellettavaa järjestelyä, ja konkreettisesti sitä, onko toimintaa, jota harjoitetaan mannerjalustalla, katsottava harjoitettavan Alankomaiden alueella.

31. UWV ja Alankomaiden hallitus hylkäävät tämän mahdollisuuden ja vetoavat yhtäältä siihen, että jäsenvaltioiden mannerjalustalla käyttämät täysivaltaiset oikeudet ovat rajoitettuja, ja toisaalta siihen, että asetuksen N:o 1408/71 alueellinen soveltamisala käsittää vain jäsenvaltioiden alueen. Nämä molemmat osapuolet ovat lisäksi samaa mieltä siitä, että asiassa Weber ja asiassa Aldewereld annettuihin tuomioihin liittyvä oikeuskäytäntö ei ole sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan. Alankomaiden hallitus esittää joka tapauksessa, että vaikka katsottaisiin, että Salemink olisi työskennellyt Alankomaiden alueella, asetuksessa N:o 1408/71 säädetään vain lakien ristiriidasta, joten se ei estä sitä, että jäsenvaltiot säätävät erilaisista sosiaaliturvajärjestelyistä erilaisia tilanteita varten, eivätkä ne ole velvollisia soveltamaan mannerjalustaan samaa järjestelyä kuin Alankomaiden varsinaiseen alueeseen.

32. Alankomaiden hallitus hylkää myös sen, että kansallinen lainsäädäntö olisi suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden perusteella tai vaikeuttaisi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Ensinnäkin sen vuoksi, että kansalaisuus ei ole pakollisen sosiaalivakuutuksen saamisen edellytyksenä ja että henkilö, joka ei saa sitä, voi aina ottaa vapaaehtoisen vakuutuksen, tai jos hän ei sitä halua, häneen sovelletaan WAMN:n säännöksiä. Toiseksi sen vuoksi, että unionin oikeudessa ei määrätä velvoitteesta myöntää oikeus pakolliseen vakuutukseen henkilöille, jotka eivät asu eivätkä työskentele Alankomaissa, joten mikäli kohtelu on erilaista, se on joka tapauksessa perusteltavissa kaasunporauslautoilla tehtävän työn

ominaispiirteillä, koska lautat toisinaan liikkuvat manneralustan vyöhykkeille, jotka eivät sijaitse Alankomaiden aluevesillä. Lopuksi Alankomaiden hallitus kiistää sen, että voitaisiin puhua liikkumisvapauden rajoittamisesta (joka olisi perusteltavissa, jos näin olisi), sillä Saleminkille on aiheutunut vahinkoa hänen omista toimistaan, koska hän olisi voinut ottaa vapaaehtoisen vakuutuksen.

33. Komissio sekä Espanjan ja Kreikan hallitukset puolestaan väittävät, että unionin oikeutta voidaan kaikilta osin soveltaa sellaisen työntekijän tilanteeseen, joka työskentelee Saleminkin tavoin jäsenvaltion mannerjalustalla.

34. Mikäli mannerjalusta ei kuulu Alankomaiden alueeseen unionin oikeutta sovellettaessa, komissio katsoo, että asiassa Aldewereld annettuun tuomioon liittyvän oikeuskäytännön valossa tässä tapauksessa on olemassa riittävän läheinen liityntä Alankomaiden oikeusjärjestykseen.

35. Kreikan hallitus yhtyy arviointiin siitä, että mannerjalusta on rantavaltiolle siellä kuuluvien oikeuksien käyttämisen osalta rinnastettava sovellettavaa lainsäädäntöä määritettäessä sen omaan alueeseen.

36. Espanjan hallitus puolestaan väittää, että koska yksinoikeudet mannerjalustan hyödyntämiseen kuuluvat rantavaltiolle, sille kuuluvat myös kaikki kysymykset, jotka liittyvät toimintaan, jota tällä alueella voidaan harjoittaa, mukaan lukien sosiaaliturvan kattavuutta koskevat kysymykset.

37. Sekä komissio että Espanjan ja Kreikan hallitukset ovat yhtä mieltä siitä, että kansallinen lainsäädäntö on syrjivä ja että sillä rajoitetaan työntekijöiden liikkumisvapautta. Komissio muistuttaa erityisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, jonka se on tästä syystä nostanut Alankomaiden valtiota vastaan, ja korostaa sitä, että mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus ei muuta asiaa. Kreikan hallitus on samoilla linjoilla, ja Espanjan hallitus väittää lopuksi, että asetuksen N:o 1408/71 sovellettavuuden toteamiseen riittäisi pahimmassakin tapauksessa liityntä unionin alueeseen, koska tätä varten riittää sen mielestä, että Saleminkin työnantajan kotipaikka on Alankomaissa.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Alustavia huomautuksia*

38. Nyt käsiteltävää asiaa voidaan mielestäni tarkastella kahdesta hyvin erilaisesta näkökulmasta. Yhtäältä voidaan omaksua näkemys, jota voitaisiin luonnehtia ”jatkumoksi” ja jossa jätetään huomiotta ongelma, joka liittyy mannerjalustan ja jäsenvaltioiden ja siten unionin ”alueen” väliseen liityntään, ja keskitytään yksinomaan siihen, että Saleminkin työskentelyllä on merkittävä yhteys Alankomaiden oikeusjärjestykseen.

39. Tästä näkökulmasta asioissa Prodest ja Aldewereld vakiinnutettu yksiselitteinen oikeuskäytäntö antaisi jo riittävät perusteet antaa kansalliselle tuomioistuimelle vastaus, jonka mukaan silloin, jos asianomaisella on työsuhde yritykseen, joka on sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon, on asetuksen N:o 1408/71 soveltamisen kannalta merkityksetöntä, tapahtuuko työskentely tosiasiallisesti kyseisen jäsenvaltion alueen ulkopuolella. Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu yhdistetyissä asioissa Habelt ym.,[10] ja sen mukaan riittävän kiinteä liityntä, kuten työsuhde, jäsenvaltion oikeusjärjestykseen riittää, jotta unionin työlainsäädännön säännöksiä voidaan soveltaa.

10 — Yhdistetyt asiat C-396/05, C-419/05 ja C-450/05, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11895, 122 kohta).

40. Nyt käsiteltävässä asiassa pitäisi näin ollen selvittää, onko tämän oikeuskäytännön valossa Saleminkin työsuhteella työnantajaansa niin läheinen liittymä Alankomaihin, kuten näyttäisi selvästi olevan, että sen seurauksena vaatimus, jonka mukaan Saleminkin itsensäkin pitäisi asua Alankomaissa, jotta hän saisi pakollisen vakuutuksen, merkitsee todellisuudessa rajoitusta hänen liikkumisvapaudelleen työntekijänä.

41. Vaihtoehtoisesti toisen näkemyksen mukaan, kuten on ilmaistu tämän oikeudenkäynnin osapuolten kannanotoissa, ongelmaa pitäisi lähestyä suoremmin mannerjalustan ”alueellisuuden” näkökulmasta. Kyseessä olisi mahdollisesti uudistuksellisempi lähestymistapa, joskin mielestäni vain pintapuolisesti, sillä sen mukaan tietyllä tavalla systematisoitaisiin ja käsitteellistettäisiin ratkaisuja, jotka unionin tuomioistuin on jo antanut tutkiessaan unionin oikeussääntöjen soveltamisalan määrittelemiseen liittyviä erilaisia kysymyksiä.

42. Ymmärrän, että edellä mainitsemani oikeuskäytäntö ei edellytä minulta erityistä tarkastelua. Nyt käsiteltävä asia saattaisi kuitenkin antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden pitää tätä tilaisuutena kehittää toimivallan käyttämisen ”alueellisen” soveltamisalan määrittelemistä koskevaa arkaluontoista kysymystä. Jäljempänä esittämiäni seikkoja on näin ollen tarkasteltava tämän tavoitteen kannalta.

B *Kansainvälinen oikeus lähtökohtana: mannerjalusta valtioiden täysivaltaisen toimivallan käyttämisalueena*

43. Unionin oikeutta sovelletaan jäsenvaltioihin (SEU 52 artiklan 1 kohta), joiden alue muodostaa siten ”perustamissopimusten alueellisen soveltamisalan”.[11] Ei siis ole olemassa ”unionin alueen” erillistä ja itsenäistä määritelmää,[12] vaan se on jäsenvaltioiden alueiden summa, ja se voidaan rajata valtion täysivaltaisuuden piiriin kuuluvaksi fyysiseksi alueeksi kansainvälisen oikeuden mukaisilla rajat vahvistavilla sopimuksilla.[13]

44. Valtion täysivaltaisuuden piiriin kuuluvana fyysisenä alueena alueen käsite sisältää sekä varsinaisen maa-alueen että ilmatilan ja merialueet. Kyseessä ovat joka tapauksessa kansainvälisessä oikeudessa tunnustetut alueet, joilla kukin valtio käyttää yksinomaista täysivaltaisuutta, vaikka maa-alue, jolla valtiot voivat käyttää täysivaltaisia valtuuksiaan, ei käsitä yksinomaan niitä, sillä myös kansainvälisessä oikeudessa hyväksytään alueen ulkopuolisesta perustasta johtuvan valtion toimivallan olemassaolo.[14]

45. Samalla tavoin kuin alue, jolla valtiot käyttävät täysivaltaisuuttaan, ei ole välttämättä täysin sama kuin sen maantieteellinen alue, valtion toimivalta, joka seuraa sen täysivaltaisuudesta, ei myöskään aina ole yksinomaista ja kaikkivoipaa, mikä olisi ominaista täysivaltaisuudelle. Täysivaltaisuutta käytetään päinvastoin nimenomaan kansainvälisen yhteisön oikeusjärjestyksen vähittäisen kehityksen seurauksena intensiteetiltään vaihtelevasti ja sitä huomaamattomammin, mitä pienempi valtion täysivaltaisuuden käyttöalueen yhteys on sen maantieteelliseen alueeseen.

11 — Soveltamisalan, joka SEU 52 artiklan 2 kohdan mukaan ”täsmennetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 355 artiklassa”. Tällä täsmennyksellä ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

12 — Lenaerts, K. ja van Nuffel, P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3. painos, Lontoo, 2011 (12-006).

13 — Kansainvälisen oikeuden mukaisesti sopimuksella vahvistettu raja ”saa pysyvyyden, jota sopimuksella itsellään ei välttämättä ole. Sopimus voi lakata olemasta voimassa ilman että tämä vaikuttaa rajan pysyvyyteen” (asiassa Jamahiriya Árabe Libia/Chad 3.2.1994 annettu kansainvälisen tuomioistuimen tuomio, C.J.I. *Recueil 1994 des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, s. 37). Tämä rajojen pysyvyys pidempään kuin sopimukset, joilla ne on perustettu, osoittaa sen, että aluerajat ovat poikkeuksellisen tärkeä kansainvälisen yhteisön vakauden osatekijä.

14 — Ks.. yleisesti González Campos, J. D., Sánchez Rodríguez, L. I. ja Sáenz de Santa María, P. A., *Curso de Derecho Internacional Público*, 4. oikaistu painos, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

46. Kun tarkastellaan erityisesti merta täysivaltaisuuden käyttämisen alueena, kansainvälisessä oikeudessa ei anneta valtioille täyttä valtaa, joka hyväksytään varsinaisella maa-alueella; ei edes omalla ”aluemerellä”,[15] jolla ”täysivaltaisuutta harjoitetaan tämän yleissopimuksen ja muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti”, kuten määrätään merioikeusyleissopimuksen 2 artiklan 3 kappaleessa, ja jolla on poikkeuksellisesti noudatettava kaikkien valtioiden alusten oikeutta viattomaan kauttakulkuun (merioikeusyleissopimuksen 17 artikla), mikä merkitsee rantavaltion oikeudenkäyttövallan periaatteen rajoitusta, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi 24.11.1992 antamassaan tuomiossa.[16]

47. Jos valtion täysivaltaisuutta rajoitetaan edellä kuvatulla tavalla jo aluemeren osalta, täysivaltaiselle valtiolle tyypillinen hallintovalta vähenee vähitellen sitä mukaa kuin etäännytään ”kovalta maalta” ja supistuu, kuten jäljempänä yksityiskohtaisemmin havaitaan, ”täysivaltaisten oikeuksien” kokonaisuudeksi, jolla on tietyt vaikutukset, kun kyseessä on mannerjalusta, ja muuttuu pelkäksi tiettyjen vapauksien käytöksi aavalla merellä,[17] jolla kaikenlainen täysivaltaisen määräämisvallan käyttäminen on lainvastaista.[18]

48. Siltä osin kuin kyseessä on erityisesti yksinomainen talousvyöhyke,[19] rantavaltiolla on yhtäältä merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan 1 kappaleen a kohdassa lueteltuja tiettyjä täysivaltaisia oikeuksia ”merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen, kuten vedestä, merivirroista ja tuulista saatavan energian tuottaminen”. Lisäksi rantavaltioille annetaan toisaalta lainkäyttövalta tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisen ja käytön osalta, meritieteellisen tutkimuksen osalta ja meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta. Lainkäyttövalta on kuitenkin ”tämän yleissopimuksen asianomaisten määräysten mukainen” (merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan 1 kappaleen b kohta). Näiden lisäksi mainitaan lopuksi ”muut tässä yleissopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet” (merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan 1 kappaleen c kohta).

49. Lopuksi rantavaltiolla on mannerjalustalla, joka on nyt käsiteltävän asian kannalta erityisen kiinnostava,[20] täysivaltaiset oikeudet ainoastaan ”sen tutkimiseksi ja sen luonnonvarojen hyödyntämiseksi”[21] (merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan 1 kappale). Merioikeusyleissopimuksessa luonnehditaan täysivaltaisia oikeuksia sanalla ”yksinomaiset”[22] ja todetaan, että ne ”eivät ole riippuvaisia tosiasiallisesta tai nimellisestä valtauksesta eivätkä myöskään nimenomaisesta asiaa

15 — Saaristovesien edustalla oleva merialue, joka voi ulottua enintään merioikeusyleissopimuksen mukaisesti määritellyistä perusviivoista mitattuun 12 meripeninkulman rajaan (merioikeusyleissopimuksen 2 ja 3 artikla).

16 — Asia C-286/90, Poulsen (Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 25 kohta).

17 — Vapaudet, jotka on lueteltu merioikeusyleissopimuksen 87 artiklassa ja jotka tunnustetaan ”kaikille sekä ranta- että sisämaavaltioille”, käsittävät ”a) merenkulun vapauden; b) ylilentovapauden; c) vapauden laskea merenalaisia kaapeleita ja putkistoja – –; d) vapauden rakentaa tekosaaria ja muita kansainvälisen oikeuden sallimia laitteita – –; e) kalastuksen vapauden – –; f) meritieteellisen tutkimuksen vapauden – –”.

18 — Merioikeusyleissopimuksen 89 artiklan mukaan ”mikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minkään aavan meren osan kuuluvan täysivaltaisuutensa piiriin”. Siltä osin kuin kyseessä on ”kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitseva merenpohja sisustoineen”, joka muodostaa merioikeusyleissopiuksessa määritellyn ja säännellyn ”merenpohja-alueen”, se on julistettu luonnonvaroineen ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi (merioikeusyleissopimuksen 136 artikla), joten mikään valtio ei saa vaatia itselleen tai harjoittaa täysivaltaisuutta tai täysivaltaisia oikeuksia merenpohja-alueeseen (merioikeusyleissopimuksen 137 artiklan 1 kappale).

19 — Joka ”ei saa ulottua 200:aa meripeninkulmaa kauemmaksi niistä perusviivoista, joista aluemeren leveys mitataan” (merioikeusyleissopimuksen 57 artikla).

20 — Merioikeusyleissopimuksen 76 artiklan mukaan mannerjalusta ”käsittää sellaisten vedenalaisten alueiden merenpohjan ja sen sisustan, jotka ulottuvat rantavaltion aluemeren ulkopuolella sen maa-alueen luonnollisena jatkeena mannerreunuksen ulkoreunaan tai 200 meripeninkulman päähän perusviivoista, joista [rantavaltion] aluemeren leveys mitataan, jos mannerreunus ei ulotu näin kauas”.

21 — Nämä käsittävät ”merenpohjan ja sen sisustan mineraalivarat ja muut elottomat luonnonvarat – –” (merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan 4 kappale).

22 — ”– – sikäli, että vaikka rantavaltio ei tutki mannerjalustaa tai hyödynnä sen luonnonvaroja, kukaan ei saa ryhtyä näihin toimiin ilman rantavaltion nimenomaista suostumusta” (merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan 2 kappale).

koskevasta julistuksesta” (merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan 3 kappale)[23] ja että ne eivät missään tapauksessa vaikuta mannerjalustan yläpuolella sijaitsevien vesien tai näiden yläpuolella olevan ilmatilan oikeudelliseen asemaan (merioikeusyleissopimuksen 78 artiklan 1 kappale) eivätkä saa haitata merenkulkua eivätkä heikentää muille valtioille määrättyjä oikeuksia ja vapauksia (merioikeusyleissopimuksen 78 artiklan 2 kappale), erityisesti oikeutta laskea merenalaisia kaapeleita ja putkistoja (merioikeusyleissopimuksen 79 artikla).

50. Nämä ovat näin ollen täysivaltaiset oikeudet, jotka kansainvälisessä merioikeudessa tunnustetaan rantajäsenvaltioille merioikeusyleissopimuksen mukaisesti, ja tämä sitoo myös Alankomaita ja unionia.

51. Nämä oikeudet, jotka ovat osoituksena valtuutuksesta käyttää julkista valtaa laillisesti, kuuluvat valtaoikeuksien kokonaisuuteen, joka on ominainen jäsenvaltioille kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteina ja – sikäli kuin nyt käsiteltävän asian kannalta on merkityksellistä – Euroopan unionin muodostavina toimijoina.

52. Täysivaltaisuuteen ominaisuutena, joka liittyy yksinomaisen julkisen vallan käyttöön ja täyteen lainkäyttövaltaan, kuuluvat siten kansainvälisen oikeuden nojalla ja sen oikeusjärjestyksessä ”täysivaltaiset oikeudet” eli oikeudet julkisen vallan käyttämiseen ehdollisena ja rajoituksin sellaisilla alueilla, jotka on lähtökohtaisesti jätetty valtioiden täysivaltaisuuden ulkopuolelle. Vaikka täysivaltaisuus ilmentää alkuperäistä julkista valtaa, joka on tunnustettu ja rajattu kansainvälisessä oikeudessa, täysivaltaiset oikeudet perustuvat kansainvälisen yhteisön tahtoon, jonka mukaisesti määritetään myös niiden perusta, sisältö ja rajat.

53. Riippumatta siitä, onko kyseessä varsinainen täysivaltaisuus vai täysivaltaiset oikeudet, molemmissa tapauksissa se, että ne kuuluvat valtiolle, merkitsee kuitenkin toimivaltaa julkisen vallan käyttöön eli sellaisten tosiasiallisten alueiden oikeudelliseen järjestämiseen, joihin täysivaltaisuuden kiistaton valta tehokkaasti ulottuu.

C *Unionin oikeudelle aiheutuvat seuraukset*

54. Kuten SEU 1 artiklassa todetaan, Euroopan unioni perustuu niiden valtioiden tahtoon, jotka ovat sen perustaneet ja antaneet sille toimivaltaa yhteisten tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sillä, kuuluuko tämä toimivalta jäsenvaltioille niiden täysivaltaisuuden perusteella vai perustuuko se kansainvälisessä oikeudessa annettuun täysivaltaiseen oikeuteen, ei ole merkitystä unionin toimivallan rajaamisen kannalta, sillä unioni käyttää juuri sitä toimivaltaa, joka sille annetaan (SEU 5 artikla), sillä tavoin kuin perussopimuksissa on toimivallan antamisesta määrätty, jolloin on otettu huomioon se sisältö ja laajuus, jonka mukaisesti valtiot itse ovat voineet toimivaltaa käyttää ennen unionin kanssa tekemäänsä sopimusta.

55. Määräävä peruste unionin oikeuden soveltamisalan määrittelemiseksi on näin ollen jäsenvaltioiden kansainvälisen oikeuden perusteella laillisesti käyttämän toimivallan ulottuvuus. Sinne ulottuu jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttö unionille annetun toimivallan aloilla ja siellä on sovellettavissa unionin oikeus tässä oikeusjärjestyksessä vahvistetuin edellytyksin ja riippumatta alkuperäisestä perusteesta, jolla valtion toimivalta on siirretty Euroopan unionille; toisin sanoen riippumatta siitä, onko tämä peruste valtion oma täysivaltaisuus (joka on tunnustettu ja suojattu kansainvälisessä oikeudessa) vai kansainvälisen yhteisön antama täysivaltainen oikeus.

23 — Kuten kansainvälinen tuomioistuin on todennut, nämä ovat oikeuksia, jotka ovat voimassa ipso facto ja ab initio valtion täysivaltaisuuden nojalla ja sen laajennuksena merenpohjan tutkimista ja sen luonnonvarojen hyödyntämistä varten (asia Pohjanmeren mannerjalusta, tuomio 20.2.1969, Recueil 1969, s. 3, 19 kohta).

56. Tässä oikeudenkäynnissä esitetyn kysymyksen ratkaisemiseksi on näin ollen pitäydyttävä konkreettisessa toimivallan kokonaisuudessa, joka unionille on tosiasiallisesti annettu asianomaisella alalla, jolloin on merkityksetöntä, käytetäänkö toimivaltaa Alankomaiden varsinaisella alueella vai erillisellä maantieteellisellä alueella ja täysivaltaisten oikeuksien perusteella. Unionin kannalta jäsenvaltioiden ”alue” on toisin sanoen alue (ei välttämättä rajattu tai maantieteellinen alue), jolla sen toimivaltaa käytetään. [24]

57. Unionin tuomioistuimella on ollut aikaisemmin johdonmukaisesti tilaisuus antaa ratkaisu unionin oikeuden soveltamisalasta käyttämällä nimenomaan edellä mainittua perustetta. Se on esimerkiksi todennut, että luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [25] oli katsottava olevan sovellettavissa jäsenvaltioiden aluevesien ulkopuolellakin, koska ne ovat täysivaltaisia oikeuksiaan käyttäessään vastuussa myös biodiversiteetin säilymisestä. [26]

D *Alankomaiden toimivalta mannerjalustalla*

58. Nyt käsiteltävässä asiassa, jossa on kiistatonta, että kaasunporauslautta, jolla Salemink on työskennellyt, sijaitsee Alankomaiden rannikon läheisyydessä mannerjalustalla, on samoin kiistatonta, että tämä jäsenvaltio käyttää täysivaltaisia oikeuksia tähän alueeseen ”sen tutkimiseksi ja sen luonnonvarojen hyödyntämiseksi” (merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan 1 kappale).

24 — Se, että modernin ajan valtion toimivallan historia on olennaisilta osin alueellisen vallan kasvun historiaa johtaa vaistomaisesti siihen, että määritetään alue, jolla valtion valtaa käytetään, alueeksi, jolla se käyttää laillisesti täysivaltaisuuttaan (tästä yleisesti Hespanha, A. M., ”El espacio político”, *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, s. 85 ja sitä seuraavat sivut). Tämä alue on varmasti lähtökohtaisesti maantieteellinen mutta ei pelkästään sitä. Kansainvälisessä oikeudessa valtion määräysvalta voi laillisesti ulottua sen omaa aluetta laajemmalle samalla tavoin kuin vastaavasti se, että kansainväliselle yhteisölle kehittyy tietty oikeus puuttua valtion asioihin humanitäärisistä syistä, saa myös kyseenalaistamaan valtioille perinteisesti tunnustetun yksinomaisen oikeuden käyttää toimivaltaansa omalla alueellaan (Liakopoulos, D., *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padova, 2007). Molempien ilmiöiden perusteella tähän saakka käytännössä lähes täydellisenä pysynyt vastaavuus yhtäältä fyysisen alueen ja toisaalta täysivaltaisuuden käyttämisen alueen välillä on murtunut. Todellisuudessa tämä vastaavuus on kuitenkin ollut seurausta uudenaikaisen valtion historiallisesta kehityksestä, joten kyseessä on pikemminkin tilanteeseen liittyvä kuin väistämätön ilmiö.
Lisäksi täysivaltaisuus edellyttää oikeusjärjestyksessä varmasti väistämättä aluetta, jolla sen kuvaamaa lainsäädäntövaltaa käytetään. Lainsäädäntövaltaa, joka sellaisenaan tarkoittaa sellaisten oikeusnormien luomista, joiden tehokkuuden on riiputtava siitä, kykenevätkö valtaa käyttävät antamaan määräyksiä. Se, että tämä mahdollisuus osoittautuu tehokkaaksi ennen kaikkea fyysisen alueen rajojen sisäpuolella, ei merkitse sitä, että ei voitaisi vaatia (ja saada aikaan) ”alueen rajat ylittävää” tehokkuutta. Todellisuudessa kehotuksen ilmaisuna järjestelmässä ei ole preesensmuoto, sen olemassaolon perusta eikä sen vaatimusten raja, sillä ne ovat määritelmän mukaisesti aina ihanteellisia, vaan ainoastaan niiden menettelytapojen kohde, joiden järjestämiseen pyritään. Näin ollen se, että tämä määräysvalta on tehokas vain alueen rajojen sisäpuolella, ei merkitse sitä, että se olisi oikeudellisesti pätevä vain siellä. Toisin olisi, jos unohdettaisiin, että ”alueellisuus ei ole valtion vallan sisällön erityinen osa vaan ainoastaan tämän vallan edellytys ja ominaisuus” (Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, Pariisi, 1920, s. 4).
Osoituksena siitä, että edellä esitetty ei ole pelkkää abstraktiota, ovat vaikeudet, joita jäsenvaltioilla on esimerkiksi rahapelejä koskevan kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanossa internetin vaikutusten vuoksi. Julkisasiamies viittasi tähän ongelmaan yhdistetyissä asioissa C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoß, 4.3.2010 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8069) todetessaan sen 79 kohdassa seuraavaa: ”Vaikeudet, joita jäsenvaltio voi kohdata pyrkiessään huolehtimaan siitä, että kansallista lainsäädäntöä noudatetaan, eivät ole merkityksellisiä, kun tarkastellaan tämän yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Kansallisessa lainsäädännössä asetettu rajoitus on sinällään yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa tai ristiriidassa sen kanssa, ja sillä, kuinka helppoa on toimia näiden kansallisten sääntöjen vastaisesti, ei ole tältä osin merkitystä – –.”

25 — EYVL L 206, s. 7.

26 — Asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 117 kohta). Jo aiemmin yhdistetyissä asioissa 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer, 14.7.1976 annetussa tuomiossa (Kok., s. 1279, Kok. Ep. III, s. 163, 30–33 kohta) oli todettu samansuuntaisesti, että yhteisön asiallinen lainsäädäntövalta ulottuu myös kalastukseen aavalla merellä, ”jos jäsenvaltioilla on kansainvälisen oikeuden nojalla samanlainen toimivalta” (31 kohta). Ks. yleisesti unionin oikeudesta ja merialueista Michael, M., *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, Pariisi, 1984, ja Blanquet, M., ja de Grove-Valdeyron, N., ”Zones côtières et Droit Communautaire”, *Revue Juridique de l'Environnement*, erikoisnumero 2001, s. 53–84. Erityisesti Jarass, H. D., *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, ja Czybulka, D., ”Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel”, *Natur und Recht* (2008) 30, s. 304–311.

59. Kuten UWV on korostanut huomautustensa 13 kohdassa, kansainvälisessä oikeudessa annetaan tietenkin rantavaltioille vain lainkäyttövalta tai ”toiminnallinen” täysivaltaisuus mannerjalustalla, ilman että siitä tehtäisiin erottamaton osa kyseisen valtion alueesta. Tällä huomautuksella ei ole kuitenkaan merkitystä, koska ratkaisevaa on yhtäältä rantavaltiolle annetun toimivallan laajuus ja toisaalta se, miten kyseistä toimivaltaa on sitä käytettäessä siirretty Euroopan unionille.

60. Manneralustan luonnonvarojen hyödyntämistä koskeva toimivalta merkitsee yksinomaista toimivaltaa ryhtyä hyödyntämään tämän alueen rikkauksia käyttämällä työvoimaa, johon on välttämättä sovellettava rantavaltion työlainsäädäntöä.

61. Konkreettisesti ilmaistuna rantavaltiolla on sen työsuhteita koskevan toimivallan harjoittamista varten täysivaltaisuus, joka lähtökohtaisesti vastaa toimivaltaa, joka mahdollistaa työsuhteiden sääntelyn sen omalla alueella.

E *Monien sosiaaliturvajärjestelmien mahdollisuus ja sen perusta*

62. Alankomaiden hallitus on todennut huomautuskirjelmänsä 22 kohdassa, että sen mielestä mannerjalustaan on sovellettu vuodesta 1990 vähimmäispalkasta ja -lomakorvauksista annettua lakia (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslang) sekä tiettyjä verolakeja, kun puolestaan vuodesta 2007 tähän alueeseen on sovellettu työaikalakia (Arbeidstijdenwet) ja työehtolakia (Arbeidsomstandighedenwet). Se esittää kuitenkin kirjelmänsä 23 kohdassa, että merioikeusyleissopimuksessa ei velvoiteta valtioita soveltamaan samaa sosiaalivakuutusjärjestelmää mannerjalustalla tehtävään työhön ja varsinaisella kansallisella alueella tehtävään työhön.

63. Todellinen kysymys on siis se, voivatko jäsenvaltiot vapaasti päättää mannerjalustan haltijoiden täysivaltaisten oikeuksien laajuuden siinä mielessä, että ne voisivat laillisesti käyttää tällä alueella julkista valtaansa valikoivasti. Voivatko ne toisin sanoen soveltaa samaan asiaan erilaisia oikeudellisia sääntelyjä sen mukaan, perustuuko käytettävä julkinen valta valtion alkuperäiseen täysivaltaisuuteen vai kansainvälisessä oikeudessa annettuun täysivaltaiseen oikeuteen?

64. Olen Alankomaiden hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että merioikeusyleissopimuksessa ei edellytetä sitä, että valtiot soveltavat mannerjalustalla työskenteleviin tiettyä sosiaalivakuutusjärjestelmää. Merioikeusyleissopimuksessa ei todellisuudessa aseteta valtiolle mitään velvoitetta, joka koskisi aineellisen oikeuden sisältöä, joka annetun täysivaltaisen oikeuden käytöstä on aiheuduttava, vaan se on yksinomaan valtuutus tämän oikeuden käyttämiseen. Tämän oikeuden sisällön edellytysten on näin ollen oltava itse rantavaltion oikeusjärjestyksessä ja myös unionin oikeudessa, jos rantavaltion oikeusjärjestyksessä on annettu unionille vastaava normatiivinen toimivalta.

65. Näin ollen on pääteltävä, että se, että jäsenvaltion julkisen vallan käytön oikeutuksen perusta on työsuhteissa erilainen, ei sellaisenaan ole hyväksyttävä peruste sille, että tällaisten suhteiden oikeudellinen sääntely on sisällöltään erilainen. Näin ollen työsuhteita koskevan järjestelyn normatiivinen sääntely ulottuu täydessä laajuudessaan maantieteellisille alueille, joilla jäsenvaltiot käyttävät laillisesti täysivaltaista toimivaltaa ja jotka kuuluvat unionin kannalta niiden ”alueeseen”.

66. Erillinen kysymys on se, voidaanko, kun otetaan huomioon mannerjalustalla tehtävän työn ominaispiirteet, rantajäsenvaltion soveltamassa työlainsäädännössä sallia sen varsinaisella alueella tehtävää työtä koskevaa voimassa olevaa yhteistä järjestelmää koskevat muunnokset tai vaihtelut, joista konkreettisesti nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä ovat muunnokset tai vaihtelut työntekijöiden sosiaaliturvan alalla. Nämä muunnokset eivät kuitenkaan missään tapauksessa voi perustua siihen, että valtion toimivallan ulottuvuus olisi erilainen, tai toisin sanottuna siihen, että työsuhteiden sääntelyyn toimivaltainen normatiivinen valta olisi luonteeltaan erilaista. Tämä valta on aina ja ainoastaan valtaa, joka kuuluu yksinomaisesti valtion julkiselle vallalle.

67. Toisin sanoen ero voi perustua tarvittaessa työtoimintaan sellaisenaan tarkasteltuna, mutta se ei voi perustua siihen täysivaltaisuuden alueeseen, jolla kyseinen jäsenvaltio käyttää toimivaltaansa.

F *Alankomaiden oikeus kansallisena lakina, jota sovelletaan sen rannikon lähistöllä olevaan mannerjalustaan. Unionin oikeuden soveltamisen seuraukset.*

68. Alankomaiden hallitus on oikeassa todetessaan, että asetuksessa N:o 1408/71 säädetään vain sääntelyristiriidoista sosiaalivakuutusten alalla, ilman että siinä määrättäisiin tietynlaajuisesta työntekijöille annettavasta suojasta, sillä tämä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

69. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on näet katsottu, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan säännöksillä ”pyritään ainoastaan määrittämään se kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan sen a–f alakohdassa säädetyissä tilanteissa oleviin henkilöihin. Niillä ei sinänsä pyritä määrittämään niitä edellytyksiä, jotka koskevat oikeutta tai velvollisuutta liittyä sosiaaliturvajärjestelmään tai tällaisen järjestelmän osa-alueelle. Jäsenvaltioiden on itse lainsäädännössään määritettävä nämä edellytykset, joihin kuuluvat myös vakuutuksen lakkaamisedellytykset – –” (asia van Pommeren-Bourgondiën, tuomio 7.7.2005). [27]

70. Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritettäisiin edellä kuvatulla tavalla pääasian oikeudenkäyntiin sovellettavaksi lainsäädännöksi Alankomaiden lainsäädäntö, sillä Salemink on työskennellyt ”palkatussa työssä” tämän jäsenvaltion alueella, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella. ”Palkatun työn harjoittamisalueena” on ollut Alankomaiden mannerjalusta, joka on nyt käsiteltävän asian kannalta alue, jolla käytetään kansainvälisen oikeuden nojalla Alankomaiden julkista valtaa ja joka on tässä mielessä tämän jäsenvaltion aluetta ja näin ollen unionin aluetta, eli toisin sanoen yhteisön oikeuden soveltamisalaa perustamissopimuksissa annettua toimivaltaa käytettäessä.

71. Pitää paikkansa, että jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää työntekijöille annettavan suojan laajuus, kuten Alankomaiden hallitus esittää, mutta jäsenvaltioiden harkintavalta työntekijöiden sosiaaliturvajärjestelmän määrittelemisessä ei kuitenkaan ole rajaton, sillä sitä koskeva ensimmäinen ja perustavanlaatuinen rajoitus on SEUT 45 artiklassa taattu työntekijöiden vapaa liikkuvuus, jonka valossa asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä on tulkittava (asia Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, tuomio 30.3.1993). [28] Toisin sanoen laillisia ja unionin oikeuden mukaisia ovat vain sellaiset työntekijöiden vakuutusjärjestelyjen erot, jotka eivät loukkaa heidän liikkumisvapauttaan.

72. Sekä Alankomaiden hallitus että UWV ovat vedonneet mannerjalustalla tehtävään työhön liittyvien työsuhteiden ominaispiirteisiin perusteluna sille, että muualla kuin Alankomaissa asuvia voidaan kohdella eri tavalla kuin tässä jäsenvaltiossa asuvia. Ne ovat vedonneet erityisesti työn dynaamisuuteen, käytettyjen sopimusmallien moninaisuuteen ja jopa mannerjalustojen liikkumiseen, jolloin ne eivät aina sijaitse saman aluemeren läheisillä vyöhykkeillä.

73. Ei pidä tietenkään poissulkea sitä, että mannerjalustalla tehtävän työn erityispiirteet voisivat olla hyväksyttävä peruste soveltaa erityistä sosiaalivakuutusjärjestelmää, joka on erilainen kuin varsinaisella Alankomaiden alueella työsuhteiden osalta voimassa oleva. Ei voida kuitenkaan unohtaa sitä, että nyt käsiteltävässä asiassa Alankomaiden lainsäätäjän kannalta merkityksellistä ei ole ollut niinkään kyseisen työn laatu vaan pelkästään työntekijän asuinpaikka.

27 — Asia C-227/03 (Kok., s. I-6101, 33 kohta).

28 — Asia C-282/91 (Kok., s. I-1221, 16 kohta).

74. Tutkitussa tapauksessa Alankomaiden lainsäätäjän harjoittama erilainen kohtelu perustuu näet yksinomaan asuinpaikkaan. Kaikkien niiden työntekijöiden joukossa, jotka työskentelevät mannerjalustalla, erottavana tekijänä, jonka mukaan heidät on joko rinnastettu yleiseen järjestelyyn, jolloin he saavat pakollisen vakuutuksen, tai heillä on ollut vaihtoehtona vapaaehtoisen vakuutuksen ottaminen tai tarvittaessa tiettyjen täydentävien etuuksien saaminen, on ollut se, onko heidän asuinpaikkansa Alankomaissa vai jossain toisessa valtiossa, vaikka he molemmissa tapauksissa työskentelevät sellaisten työnantajien palveluksessa, joiden kotipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa.

75. Tässä vaiheessa on varoitettava siitä, että kyseinen ero ei ole merkityksetön asianomaisten työntekijöiden näkökulmasta jo pelkästään sen vuoksi, että pakollisen vakuutuksen hallinnoinnissa on aina mukana työnantaja, kun taas vapaaehtoisen vakuutuksen osalta työntekijän on huolehdittava vakuutuksen ottamisesta ja voimassa pitämisestä, jolloin yksilö joutuu vastuuseen, mikä voi toisinaan, kuten pääasian kohteena oleva tapaus osoittaa, johtaa tilanteisiin, joista aiheutuu erityistä vahinkoa hänen eduilleen ja jotka eivät välttämättä johdu heistä, mikä ei voi olla julkisen vallan käyttäjille merkityksetöntä, kun otetaan huomioon heidän heikompi asemansa työsuhteissa. Tämä ero ei ole merkityksetön myöskään unionin oikeuden näkökulmasta, jos tämä epäedullisempi edellytys on seurausta erilaisesta kohtelusta, joka kohdistuu yksinomaan niihin, jotka eivät asu jäsenvaltion varsinaisella alueella.

76. Kaiken kaikkiaan Alankomaiden lainsäätäjä on valinnut työntekijöiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta erittäin epäilyttävän erotteluperusteen, joskin selvästi erityisellä alueella.[29] Se on menetellyt lisäksi näin sellaisessa lainsäädännöllisessä yhteydessä, jossa Pohjanmeren kaivosteollisuudessa tehty työ katsotaan kansallisessa oikeudessakin tehdyksi Alankomaiden alueella, koska tilanteeseen sovelletaan työsopimuksia koskevaa Alankomaiden oikeutta (WAMN:n 2 §). Kyseessä on kaiken kaikkiaan asiayhteys, jossa työsuhteen liityntä Alankomaiden oikeuteen on erityisen vahva, joten ylimääräinen edellytys, joka on este työntekijöiden liikkumisvapaudelle unionin alueella, kuten työntekijän kotipaikkaa koskeva edellytys, ei ole perusteltavissa.

77. Mielestäni nyt käsiteltävän työsuhteen liityntä ei ole vain erityinen – kuten unionin tuomioistuin on katsonut tapauksissa, joissa jäsenvaltioissa asuvat työntekijät ovat työskennelleet ulkomailla –[30] vaan aivan erityislaatuinen, kun otetaan huomioon mannerjalustan rinnastaminen toiminnallisesti valtion alueeseen tässä tapauksessa. Kun alue ymmärretään alueeksi, jolla valtion täysivaltaisuus ilmenee sen toimivallan käyttönä, jonka laillinen haltija valtio on kansainvälisen oikeuden perusteella, sen rannikon läheisyydessä oleva mannerjalusta on edellä mainitussa mielessä jäsenvaltion aluetta, tai se on alue, jolla se harjoittaa yksinomaista toimivaltaa tässä tapauksissa työsuhteisiin, joita solmitaan mannerjalustan taloudellista hyödyntämistä varten. Valtion ”alueena” tässä nimenomaisessa merkityksessä se on myös unionin ”aluetta” unionin oikeuden soveltamisen kannalta.

78. Edellisessä kohdassa mainitussa tuomiossa todetaan seuravaa: Asetusta N:o 1408/71 koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä on sovellettava. Näin ollen asiassa Kits van Heijningen 3.5.1990 annetun tuomion[31] mukaisesti on muistettava, että vahvistettaessa edellytyksiä, jotka koskevat sosiaalivakuutusjärjestelmään liittymistä koskevan oikeuden olemassaoloa, jäsenvaltiot eivät voi määrätä, että niiden lainsäädäntöä ”ei sovelleta henkilöihin, joihin sitä on sovellettava – – asetuksen N:o 1408/71 nojalla”.

29 — Olen viitannut tähän epäilyttävään edellytykseen myös toisessa asiayhteydessä asiassa C-503/09, Stewart, antamani ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa. Edellytyksellä on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta erityisesti sen vuoksi, että Rechtbank Amsterdamin esittämä kansallinen lainsäädäntö vaikuttaa pääasiallisesti ja suuressa määrin ulkomaisiin työntekijöihin. Tämä vaikutus on niinkin merkittävä, että kuten komissio on esittänyt, sillä on tällä hetkellä vireillä SEUT 258 artiklan nojalla Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan kanne (asia C-141/10), jossa vaaditaan toteamaan, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt tietyt sosiaaliturvaetuudet muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka työskentelevät Saleminkin tavoin Alankomaiden mannerjalustalla olevilla öljynporauslautoilla eivätkä asu Alankomaissa.

30 — Ks. esim. em. yhdistetyt asiat Habelt ym., tuomion 122 kohta.

31 — Asia C-2/89 (Kok., s. I-1755, 20 ja 21 kohta).

79. Se totesi kyseisessä tilanteessa, että ”asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltion alueella työskentelevään työntekijään sovelletaan tämän valtion lainsäädäntöä, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella. Tämä säännös olisi tehoton, jos sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka alueella työskentely tapahtuu, asetettua asuinpaikkaa koskevaa edellytystä, joka koskee hyväksymistä sillä käyttöön otettuun vakuutusjärjestelyyn, sovellettaisiin 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyihin henkilöihin. Näiden henkilöiden osalta 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa korvataan asuinpaikkaa koskeva edellytys edellytyksellä, joka perustuu palkatun työn harjoittamiseen kyseisen jäsenvaltion alueella”.

VII Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rechtbank Amsterdamin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Euroopan yhteisön oikeuteen kuuluvat säännöt, joilla pyritään toteuttamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus, erityisesti asetuksen N:o 1408/71 I ja II osastossa ilmaistut säännöt sekä EY:n perustamissopimuksen 39 artikla (josta on tullut SEUT 45 artikla) ja 299 artikla (josta on tullut SEU 52 artikla yhdessä SEUT 355 artiklan kanssa) ovat esteenä sille, että työntekijä, joka työskentelee Alankomaiden varsinaisen alueen ulkopuolella kiinteällä rakennelmalla Alankomaiden mannerjalustalla Alankomaihin sijoittautuneen työnantajan palveluksessa, ei kuulu kansallisen lainsäädännön nojalla työntekijöiden sosiaalivakuutuksen piiriin yksinomaan siitä syystä, että hän ei asu Alankomaissa vaan toisessa jäsenvaltiossa, myös jos hänellä on ollut mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus.