Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
P. CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 8 de setembro de 2011 [1]

Processo C-347/10

A. Salemink
contra
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Rechtbank Amsterdam (Países Baixos)]

«Segurança social dos trabalhadores migrantes — Seguro obrigatório — Recusa da prestação por incapacidade para o trabalho — Pessoas que exercem uma atividade assalariada em plataformas de extração de gás situadas na zona continental adjacente ao mar territorial de um Estado-Membro»

Índice

I — Quadro jurídico 2
A — Direito internacional 2
B — Direito da União 3
C — Direito nacional 3
II — Factos 4
III — Questão prejudicial 5
IV — O processo no Tribunal de Justiça 6
V — Alegações 7
VI — Apreciação 8
A — Observação prévia 8
B — O direito internacional como ponto de partida: a plataforma continental como âmbito do exercício da soberania dos Estados 9

1 — Língua original: espanhol.

C — Consequências para o direito da União 11

D — Competências dos Países Baixos na plataforma continental 12

E — Eventual pluralidade de regimes de segurança social e o seu fundamento 13

F — O direito dos Países Baixos como lei nacional aplicável na plataforma continental adjacente à sua costa. Consequências da aplicação do direito da União 14

VII — Conclusão 16

1. A jurisprudência decorrente dos processos Prodest [2] e Aldewereld [3] pode permitir dar uma resposta ao presente processo com base no critério da conexão especial da relação de trabalho com o ordenamento jurídico de um Estado-Membro. Contudo, em alternativa, a questão submetida pelo Rechtbank Amsterdam também pode proporcionar ao Tribunal de Justiça a possibilidade de se pronunciar sobre a plataforma continental [4] enquanto parte integrante do âmbito de exercício da soberania dos Estados-Membros e, por isso, do âmbito de aplicação territorial do direito da União (artigo 52.º, n.º 1, TUE).

2. Se, como defendo nestas conclusões, a plataforma continental for considerada «território da União» para efeitos de aplicação do direito comunitário no âmbito das competências que lhe foram atribuídas pelos Estados-Membros, a situação jurídica das pessoas que exercem uma atividade assalariada na exploração dos seus recursos não pode ser diferente da dos trabalhadores que exercem a sua atividade laboral no território nacional *stricto sensu*. Ou, mais concretamente, o regime de seguros daqueles trabalhadores não admitiria outras diferenças além das que demonstrassem ser compatíveis com as liberdades garantidas pelos Tratados, à luz do Regulamento n.º 1408/71.

I — Quadro jurídico

A — *Direito internacional*

3. O artigo 77.º, n.º 1, CNUDM, dispõe:

«O Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.»

2 — Acórdão de 12 de julho de 1984 (237/83, Colet., p. 3153).

3 — Acórdão de 29 de junho de 1994 (C-60/93, Colet., p. I-2991).

4 — Área que, nos termos do artigo 76.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (a seguir «CNUDM»), concluída em Montego Bay (Jamaica) em 10 de dezembro de 1982, com entrada em vigor em 16 de novembro de 1994, ratificada pelos Países Baixos em 28 de junho de 1996 e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de março de 1998 (JO L 179, p. 1), «compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além [do] mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural [do] território [do Estado costeiro], até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância».

4. De forma semelhante, o artigo 2.º, n.º 1, da Convenção sobre a Plataforma Continental (a seguir «CPC») [5] prevê:

«O Estado ribeirinho exerce direitos soberanos sobre a plataforma continental com o fim da sua exploração e da extração dos seus recursos naturais.»

B — *Direito da União*

5. Por força do artigo 13.º do Regulamento n.º 1408/71 [6]:

«1. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º C e 14.º F, as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Esta legislação é determinada de acordo com as disposições do presente título.

2. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º a 17.º:

a) a pessoa que exerça uma atividade assalariada no território de um Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-Membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-Membro;

[…]»

C — *Direito nacional*

6. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Ziektewet (Lei relativa ao seguro de doença; a seguir «ZW»), entende-se por «trabalhador assalariado» a pessoa singular com idade inferior a 65 anos que exerce uma atividade assalariada, regida pelo direito privado ou pelo direito público. O artigo 3.º, n.º 2, ZW determina que a pessoa que exerce uma atividade assalariada fora dos Países Baixos só é considerada «trabalhador assalariado» se residir nos Países Baixos e se a respetiva entidade patronal também residir ou estiver estabelecida nos Países Baixos.

O artigo 7.º, n.º 1, da Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Lei relativa ao trabalho e rendimentos consoante a capacidade de trabalho; a seguir «WIA») prescreve o seguro obrigatório do trabalhador assalariado. Por seu lado, o artigo 8.º, n.º 1, WIA considera «trabalhador assalariado», para efeitos da própria WIA, o «trabalhador assalariado na acepção da lei relativa ao seguro de doença».

7. Por força do artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, WIA, é aplicável o seguro voluntário a uma pessoa com idade inferior a 65 anos que não possa ser considerada um trabalhador assalariado na acepção da ZW, cujo seguro obrigatório tenha terminado, que resida fora dos Países Baixos e que esteja ligado por um contrato de trabalho com uma duração máxima de cinco anos a uma entidade patronal residente ou estabelecida nos Países Baixos.

5 — Aprovada em Genebra em 29 de abril de 1958 e em vigor desde 10 de junho de 1964 (Organização das Nações Unidas, Registo de Tratados, vol. 499, p. 311).

6 — Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão alterada e atualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1606/98 do Conselho, de 29 de junho de 1998 (JO L 209, p. 1).

8. A Wet arbeid mijnbouw Noordzee (Lei relativa ao trabalho na indústria mineira no Mar do Norte; a seguir «WAMN») não prevê a existência de um seguro social obrigatório para os trabalhadores assalariados que trabalham na zona neerlandesa da plataforma continental. O artigo 2.º desta lei dispõe que o contrato de trabalho de um trabalhador assalariado se rege pelo direito neerlandês relativo aos contratos de trabalho. Para efeitos de aplicação das normas de direito internacional privado, considera-se que o trabalho efetuado por um trabalhador foi realizado no território dos Países Baixos. A WAMN não contém uma disposição equivalente em matéria de segurança social.

9. Por força do artigo 7.º da Convenção sobre Segurança Social celebrada entre os Países Baixos e a Espanha em 5 de fevereiro de 1974, os trabalhadores que exerçam a sua atividade profissional no território de uma das Partes Contratantes ficam sujeitos à respetiva legislação desta Parte, embora residam no território da outra Parte ou se a sua entidade patronal ou a sede da empresa na qual exerçam a sua atividade profissional se situe no território da outra Parte.

II — Factos

10. A. Salemink, de nacionalidade neerlandesa, exerceu, desde 1996, a atividade de enfermeiro para uma empresa neerlandesa numa plataforma de extração de gás situada na plataforma continental adjacente ao mar territorial dos Países Baixos.

11. Em 10 de setembro de 2004, A. Salemink, residente até então nos Países Baixos, mudou a sua residência para Espanha.

12. Enquanto residiu nos Países Baixos, A. Salemink estava abrangido pelo seguro obrigatório por força da legislação neerlandesa aplicável aos trabalhadores assalariados (artigo 3.º ZW).

13. A requerimento do próprio e com efeitos a partir de 4 de outubro de 2004, A. Salemink ficou abrangido pelo seguro voluntário ao abrigo da WAO.

14. Por decisão de 15 de julho de 2005, o Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Conselho de Administração do Instituto de Gestão dos Seguros para Trabalhadores Assalariados, a seguir «UWV»), com fundamento no facto de A. Salemink não ter procedido ao pagamento do respetivo prémio, pôs termo à cobertura por esse seguro com efeitos a partir de 4 de Dezembro de 2004. A. Salemink não interpôs recurso desta decisão.

15. Em 15 de maio de 2006, A. Salemink requereu novamente ao UWV a cobertura pelo seguro voluntário, pedido que foi indeferido, com fundamento em extemporaneidade, por decisão de 11 de julho de 2006. Em 11 de março de 2008, o UWV declarou inadmissível, com fundamento em extemporaneidade, a reclamação apresentada por A. Salemink contra a decisão de indeferimento. A. Salemink não interpôs recurso da decisão de inadmissibilidade.

16. Em 24 de outubro de 2006, A. Salemink apresentou baixa por doença, solicitando, a esse título, em 11 de setembro de 2007, uma prestação ao abrigo da WIA. Por decisão de 11 de outubro de 2007, o UWV indeferiu esse pedido por ter deixado de estar abrangido pelo seguro obrigatório desde a data da sua mudança de residência para Espanha.

17. Por decisão de 12 de março de 2008, o UWV indeferiu a reclamação apresentada por A. Salemink contra a decisão de 11 de outubro de 2007. A. Salemink interpôs então recurso judicial desta decisão.

18. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, A. Salemink alega que tem direito a uma prestação por incapacidade para o trabalho, remetendo para o Regulamento n.º 1408/71. Em seu entender, o UWV deve considerar a zona neerlandesa da plataforma continental uma parte do território neerlandês, invocando a este respeito o acórdão Aldewereld, já referido, e a política seguida pelo Sociale Verzekeringsbank (Centro da Segurança Social, a seguir «SVB») por considerar abrangidos pelo regime geral da segurança social, a partir de 1 de janeiro de 2006, os trabalhadores assalariados que exerçam uma atividade na zona neerlandesa da plataforma continental (a denominada «política alargada»).

19. Por seu lado, o UWV alega perante o órgão jurisdicional de reenvio que A. Salemink não estava abrangido pelo seguro ao abrigo da WIA no primeiro dia após a data de entrada em vigor desta (24 de outubro de 2008, dois anos após a comunicação da baixa por doença).

20. Além disso, entende que o acórdão Aldewereld não é aplicável ao caso em análise na medida em que não existe um conflito positivo em que vários Estados-Membros se consideram competentes mas, pelo contrário, o que se verifica é um conflito negativo. E também não é aplicável o acórdão Weber[7], no qual se apreciava uma questão de competência jurisdicional e não, como neste caso, de determinação da legislação aplicável.

III — Questão prejudicial

21. Tendo em conta o anteriormente exposto, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu submeter a seguinte questão prejudicial:

«As normas de direito da União Europeia destinadas a garantir a livre circulação dos trabalhadores, em especial as disposições constantes dos títulos I e II do Regulamento n.º 1408/71, e os artigos 39.º e 299.º do Tratado CE (atuais artigos 45.º TFUE e 52.º TUE, respetivamente, em conjugação com o artigo 355.º TFUE), opõem-se a que um trabalhador que exerce, fora do território neerlandês, uma atividade laboral para uma entidade patronal estabelecida nos Países Baixos, numa instalação fixa na zona neerlandesa da plataforma continental, não esteja inscrito no regime nacional de seguro obrigatório dos trabalhadores assalariados, pelo simples facto de esse trabalhador não residir nos Países Baixos, mas sim noutro Estado-Membro (concretamente, em Espanha), embora tenha a nacionalidade neerlandesa e lhe tenha sido oferecida a possibilidade de subscrever um seguro voluntário, no essencial, nas mesmas condições que vigoram para o seguro obrigatório?»

22. O órgão jurisdicional de reenvio assinala que a Comissão lhe enviou, por ofícios de 11 de julho e de 30 de setembro de 2009, uma série de considerações sobre o processo intentado contra os Países Baixos por presumível incumprimento das obrigações previstas no artigo 13.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, bem como dos artigos 45.º a 48. TFUE[8].

a) Relativamente ao âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71, a Comissão afirmava que, perante o silêncio do próprio Regulamento a esse respeito, as atividades exercidas na zona da plataforma continental pertencente a um Estado-Membro se devem considerar exercidas no território desse Estado-Membro, como resulta dos princípios do direito internacional público relativos à regulamentação da plataforma continental. Para efeitos do aproveitamento dos recursos naturais, a plataforma continental pertence, portanto, ao território neerlandês, sendo aí aplicável o direito neerlandês em matéria de segurança social. Além do mais, o âmbito geográfico de aplicação do Tratado CE pode ser alargado para fora do território de um Estado-Membro na medida em que esse Estado-Membro exerça os seus direitos de soberania, como sublinhou o Tribunal de Justiça no acórdão Kramer de 14 de julho de 1976.

7 — Acórdão de 27 de fevereiro de 2002 (C-37/00, Colet., p. I-203).

8 — C-141/10, Comissão/Países Baixos; processo em curso (JO C 161, de 19 de junho de 2010, p. 119).

b) Quanto ao Regulamento n.º 1408/71, a Comissão entendia, baseando-se no acórdão Aldewereld do Tribunal de Justiça, de 29 de junho de 1994, que este é aplicável ao caso em apreço mesmo na hipótese de a plataforma continental não fazer parte do território neerlandês.

c) A Comissão salientava, por último, que, de acordo com a jurisprudência, as normas de direito comunitário que proíbem a discriminação podem aplicar-se mesmo a atividades profissionais exercidas fora do território da Comunidade quando a relação laboral mantenha, todavia, conexões suficientemente estreitas com o referido território (acórdãos Prodest, já referido, Lopes da Veiga [9] e Aldewereld). No processo em apreço existiria, segundo o acórdão Weber, um elemento de conexão estreito com o direito neerlandês. No entender da Comissão, o regime especial aplicável nas plataformas de extração conduz, na prática a uma discriminação indireta contrária ao artigo 39.º, n.º 2, do Tratado CE e ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, pois esse regime aplica-se, em quase todos os casos, apenas aos trabalhadores assalariados migrantes e não aos trabalhadores assalariados neerlandeses que trabalham nas mesmas plataformas de extração e que residem nos Países Baixos. A esta categoria de trabalhadores é aplicável a legislação geral neerlandesa em matéria de segurança social, o que significa que podem receber todas as prestações da segurança social neerlandesa. Apesar de todos os trabalhadores assalariados que exerçam uma atividade em plataformas de extração deverem ser equiparados aos trabalhadores assalariados que exerçam uma atividade em território neerlandês, a previsão de um requisito de residência como condição de acesso a uma ampla proteção da segurança social seria uma forma dissimulada de discriminação em razão da nacionalidade.

23. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o artigo 3.º, alínea a), ZW só confere o direito a uma cobertura social na medida em que este decorra do direito internacional. Por isso se questiona até que ponto o direito internacional (em especial, o direito da União Europeia) proporciona uma base para esse direito.

24. O órgão jurisdicional de reenvio afirma que o acórdão Weber poderia ser interpretado no sentido de que o âmbito de aplicação territorial do Regulamento n.º 1408/71 não está limitado ao território dos Estados-Membros da União Europeia, mas também abrange a plataforma continental. No entanto, o Rechtbank duvida que esta interpretação seja correta.

25. De resto, o órgão jurisdicional de reenvio admite que a legislação nacional analisada pode ser incompatível com o princípio da livre circulação dos trabalhadores, pois A. Salemink perdeu um benefício de que usufruía enquanto residia nos Países Baixos. Contudo, questiona-se se essa incompatibilidade poderia ser atenuada pelo facto de A. Salemink poder ter subscrito um seguro voluntário.

IV — O processo no Tribunal de Justiça

26. O pedido de decisão prejudicial deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de julho de 2010.

27. Apresentaram observações A. Salemink, o UWV, a Comissão e os Governos do Reino de Espanha, da República Helénica e do Reino dos Países Baixos.

28. Na audiência, realizada em 14 de junho de 2011, compareceram para alegações os representantes de A. Salemink, do UWV, dos Governos do Reino dos Países Baixos, da República Helénica e do Reino de Espanha, bem como da Comissão.

9 — Acórdão de 27 de setembro de 1989 (9/88, Colet., p. 2989).

V — Alegações

29. A. Salemink insiste na aplicabilidade do direito neerlandês, afirmando que a sua situação é equivalente à daqueles que navegam num navio neerlandês e estão obrigatoriamente inscritos na segurança social neerlandesa.

30. O UWV, os Governos espanhol, helénico e neerlandês, bem como a Comissão, referiram-se à questão do regime aplicável à plataforma continental e, concretamente, à questão de saber se a atividade exercida na referida plataforma se deve considerar como sendo exercida no território dos Países Baixos.

31. A este respeito, o UWV e o Governo neerlandês contestam essa possibilidade, invocando o caráter limitado dos direitos de soberania exercidos pelos Estado na plataforma continental, por um lado, e o facto de o âmbito territorial do Regulamento n.º 1408/71 se limitar ao território dos Estados-Membros, por outro. Além disso, ambas as partes negam a aplicabilidade ao processo em apreço da jurisprudência decorrente dos acórdãos Weber e Aldewereld. De qualquer modo, o Governo neerlandês defende que, mesmo que se considere que A. Salemink exerceu a sua atividade no território dos Países Baixos, o Regulamento n.º 1408/71, na medida em apenas regula conflitos de leis, não impede que os Estados-Membros adotem regimes de proteção social diferentes para situações também distintas, sem que seja obrigatório aplicar na plataforma continental o mesmo regime que no território neerlandês propriamente dito.

32. Além disso, o Governo neerlandês nega que a legislação nacional permita qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da nacionalidade ou dificulte a livre circulação dos trabalhadores. Em primeiro lugar, porque a nacionalidade não é condição de acesso ao seguro obrigatório e quem não pode aceder ao mesmo tem sempre a possibilidade de subscrever um seguro voluntário ou, não o desejando, beneficiar das disposições da WAMN. Em segundo lugar, porque o direito da União não impõe a obrigação de reconhecer o direito ao seguro obrigatório a quem não resida nem trabalhe nos Países Baixos, assim sendo, de qualquer modo, existindo uma diferença de tratamento, a mesma seria justificada pelas características do trabalho nas plataformas de extração de gás que, por vezes, se deslocam para zonas da plataforma continental não adjacentes aos Países Baixos. Por último, o Governo neerlandês afasta a hipótese de se poder falar de obstáculo à liberdade de circulação (o que, caso existisse, não deixaria de ser justificado), pois A. Salemink foi prejudicado pelos seus próprios atos, uma vez que lhe tinha sido possível fazer um seguro voluntário.

33. Por seu lado, a Comissão e os Governos espanhol e helénico defendem que o direito da União é inteiramente aplicável à situação de um trabalhador que, como A. Salemink, trabalha na plataforma continental adjacente a um Estado-Membro.

34. Caso a plataforma continental não fosse considerada parte do território neerlandês para efeitos da aplicação do direito da União, a Comissão entende que, à luz da jurisprudência decorrente do processo Aldewereld, existe elemento de conexão suficientemente estreito com o direito neerlandês.

35. O Governo helénico concorda com a observação de que, dentro dos limites do exercício pelos Estado costeiros dos seus direitos sobre a plataforma continental, esta deve ser equiparada, para efeitos do direito aplicável, ao seu próprio território.

36. O Governo espanhol, por seu lado, alega que, se os direitos exclusivos de aproveitamento da plataforma continental forem da alçada do Estado costeiro, este é competente para todas as questões relativas à atividade laboral eventualmente desenvolvida nesse espaço, incluindo as da cobertura da segurança social.

37. Tanto a Comissão como os Governos espanhol e helénico concordam com a observação de que a legislação nacional é discriminatória e obsta à liberdade de circulação dos trabalhadores. Em especial, a Comissão recorda a ação por incumprimento intentada por este motivo contra o Estado neerlandês, sublinhando que a possibilidade de subscrição de um seguro voluntário não altera a situação. No mesmo sentido se manifesta o Governo helénico, alegando o Governo espanhol, por fim, que, na pior das hipóteses, bastaria um elemento de conexão com o território da União para determinar a aplicabilidade do Regulamento n.º 1408/71, sendo suficiente, para este efeito e em seu entender, que a entidade patronal de A. Salemink se encontre domiciliada nos Países Baixos.

VI — Apreciação

A — *Observação prévia*

38. Na minha opinião, o presente processo pode ser objeto de duas abordagens de alcance muito diferente. Por um lado, pode ser adotada uma abordagem que poderíamos qualificar de «continuidade» na qual, abstraindo da problemática relativa à conexão da plataforma continental com o «território» dos Estados-Membros e, por conseguinte, da União, concentraríamos a atenção exclusivamente no facto de a atividade laboral desenvolvida por A. Salemink apresentar uma relação privilegiada com o direito dos Países Baixos.

39. Deste ponto de vista, a jurisprudência inequívoca decorrente dos processos Prodest e Aldewereld já forneceria razões suficientes para fundamentar uma resposta ao órgão jurisdicional de reenvio, no sentido de que, na presença de uma relação de trabalho com uma empresa estabelecida num Estado-Membro, não é relevante, para efeitos da aplicação do Regulamento n.º 1408/71, que a atividade seja efetivamente exercida fora do território do referido Estado-Membro. De acordo com essa jurisprudência, confirmada no processo Habelt [10], com efeito, a existência de um nexo suficientemente estreito entre a relação de trabalho e o direito de um Estado-Membro é suficiente para considerar aplicáveis as disposições do direito da União em matéria laboral.

40. No caso em análise trata-se, assim, de determinar se, à luz dessa jurisprudência, a relação de trabalho que liga A. Salemink à sua entidade patronal apresenta, como parece ser claramente o caso, um tal grau de conexão com os Países Baixos que, em consequência disso, a exigência de que o próprio Salemink resida igualmente nos Países Baixos para ter acesso ao seguro obrigatório constitui, na realidade, uma limitação à sua liberdade de circulação como trabalhador.

41. Em alternativa, numa segunda abordagem, seria também possível, como se evidencia das posições defendidas pelas partes no presente processo, uma aproximação mais direta ao problema sob a perspetiva do «caráter territorial» da plataforma continental. Uma abordagem, por assim dizer, mais inovadora, embora, como veremos, apenas aparentemente, uma vez que se trataria, de certo modo, de sistematizar e concetualizar as soluções pelas quais o Tribunal de Justiça optou em face de diversas questões relativas à definição do âmbito de aplicação das disposições do direito da União.

42. Entendo que a jurisprudência que acabo de referir não requer uma especial atenção da minha parte. Todavia, o presente processo pode permitir que o Tribunal de Justiça considere esta ocasião como uma oportunidade para prosseguir o exame de uma questão tão sensível como é a da definição do âmbito «territorial» do exercício de competências. É com este propósito, portanto, que devem ser consideradas as observações que passo a expor.

10 — Acórdão de 18 de dezembro de 2007 (C-396/05, C-419/05 e C-450/05, Colet., p. I-11895, n.º 122).

B — *O direito internacional como ponto de partida: a plataforma continental como âmbito do exercício da soberania dos Estados*

43. O direito da União é aplicável aos Estados-Membros (artigo 52.º, n.º 1, TUE) cujo território constitui assim o «âmbito de aplicação territorial dos Tratados» [11]. Não existe, portanto, uma definição própria ou autónoma do «território da União» [12], a não ser que este resulta da junção dos territórios dos Estados-Membros, cuja delimitação como espaço físico sujeito à soberania nacional só pode ocorrer no quadro do direito internacional através dos tratados de estabelecimento de fronteiras [13].

44. Enquanto espaço físico sujeito à soberania do Estado, o conceito de território compreende tanto o espaço territorial propriamente dito como o espaço aéreo e os espaços marítimos. De qualquer modo, trata-se de âmbitos de exercício da soberania exclusiva de cada Estado reconhecidos pelo direito internacional, embora não se esgote neles o domínio em que os Estados podem exercer os seus poderes de soberania, pois o direito internacional também admite a existência de competências estatais de base extraterritorial [14].

45. Do mesmo modo que o âmbito do exercício da soberania dos Estados não coincide exata e necessariamente com a extensão do respetivo território, também as competências nacionais que decorrem da soberania nem sempre apresentam as notas de exclusividade e plenitude que são características do poder de soberania. Pelo contrário, precisamente como consequência da progressiva juridificação da comunidade internacional, o exercício da soberania apresenta diversos graus de intensidade, tanto menos patente quanto menor seja a conexão do âmbito do seu exercício com a base territorial do Estado.

46. No que respeita, em especial, ao mar como âmbito do exercício da soberania, o direito internacional não reconhece aos Estados a plenitude de *potestas* admitida no espaço territorial propriamente dito; nem sequer sobre o próprio «mar territorial» [15], sobre o qual «[a] soberania […] é exercida de conformidade com a presente convenção e as demais normas de direito internacional», como dispõe o artigo 2.º, n.º 3, CNUDM, e onde é necessário respeitar particularmente o direito de passagem inofensiva dos navios de qualquer Estado (artigo 17.º CNDUM), o que implica uma restrição ao princípio da jurisdição do Estado costeiro, como reconheceu o Tribunal de Justiça no seu acórdão de 24 de novembro de 1992 [16].

11 — Âmbito de aplicação que, de acordo com o n.º 2 do próprio artigo 52.º TUE, «é especificado no artigo 355.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia». Essa especificação é irrelevante para o caso em análise.

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

13 — De acordo com o direito internacional, a fronteira estabelecida por tratado «adquire um caráter de permanência que o próprio tratado nem sempre conhece. Um tratado pode deixar de vigorar sem que a continuidade da fronteira seja afetada» (Acórdão do Tribunal Internacional de Justiça de 3 de fevereiro de 1994, Jamahiriya Árabe Libia v. Chade (C.J.I. Recueil 1994, p. 37). Esta permanência das fronteiras para além dos tratados que as estabelecem revela a extraordinária importância dos limites territoriais como fator de estabilidade da comunidade internacional.

14 — Em geral, *cfr.* Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez e Paz de Andrés Sáenz de Santa María – *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª ed. revista, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

15 — A zona de mar adjacente à costa e cuja largura não pode ultrapassar 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas de conformidade com a CNUDM (artigos. 2.º e 3.º CNUDM).

16 — Poulsen (C-286/90, Colet. 1992, p. I-6019, n.º 25).

47. Se a soberania do Estado sobre o mar territorial já é objeto da mencionada restrição, o poder de *imperium* característico do Estado soberano relativiza-se progressivamente à medida que nos afastamos, entenda-se, de «terra firme», reduzindo-se, como veremos em seguida mais detalhadamente, a um conjunto de «direitos de soberania», para determinados fins, quando se trata da plataforma continental, e diluindo-se no mero exercício de determinadas liberdades uma vez alcançado o alto mar [17], onde é já simplesmente ilegítima qualquer reivindicação de poder de soberania [18].

48. No que respeita, em especial, à zona económica exclusiva [19], o Estado costeiro tem, por um lado, determinados direitos de soberania, fixados no artigo 56.º, n.º 1, alínea a), CNUDM, «para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos». Por outro lado, também lhe é atribuída jurisdição em matéria de colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; investigação científica marinha; e proteção e preservação do meio marinho. Contudo, sempre «em conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção» [artigo 56.º, n.º 1, alínea b), CNUDM]. À jurisdição anterior acrescem, por último, «[o]utros direitos e deveres previstos na presente Convenção [artigo 56.º, n.º 1, alínea c), CNUDM]».

49. E, por fim, no que respeita à plataforma continental, espaço que reveste especial interesse no processo em apreço [20], o Estado costeiro apenas exerce direitos de soberania «para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais» [21] (artigo 77.º, n.º 1, CNUDM). Direitos de soberania que a CNUDM qualifica de «exclusivos» [22] e «independentes da [...] ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa» (artigo 77.º, n.ºs 2 e 3, CNUDM) [23] e que não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou o espaço aéreo acima dessa águas (artigo 78.º, n.º 1, CNUDM) nem devem afetar a navegação ou outros direitos e liberdades dos demais Estados (artigo 78.º, n.º 2, CNUDM), em especial a colocação de cabos e dutos submarinos (artigo 79.º CNUDM).

17 — Liberdades enunciadas no artigo 87.º CNUDM e reconhecidas «a todos os Estados quer costeiros quer sem litoral»: «a) Liberdade de navegação; b) Liberdade de sobrevoo; c) Liberdade de colocar cabos e dutos submarinos [...]; d) Liberdade de construir ilhas artificiais e outras instalações permitidas pelo direito internacional [...]; e) Liberdade de pesca [...]; f) Liberdade de investigação científica [...]».

18 — De acordo com o artigo 89.º CNUDM «[n]enhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania». No que respeita «[a]os fundos marinhos e [a]o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional», constitutivos da «Área» definida e regulamentada pela CNUDM, foram declarados, com os seus recursos, património comum da humanidade (artigo 136.º CNUDM), excluindo-se qualquer reivindicação ou exercício de soberania ou de direitos de soberania por parte dos Estados (artigo. 137.º, n.º 1, CNUDM).

19 — Que «não se estenderá para além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial» (artigo 57.º CNUDM).

20 — E que, nos termos do artigo 76.º, n.º 1, CNUDM «compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do [...] território [do Estado costeiro], até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância».

21 — Entendendo por estes «os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo [...]» (artigo 77.º, n.º 4, CNUDM).

22 — «[...] no sentido de que, se o Estado costeiro não explora a plataforma continental ou não aproveita os recursos naturais da mesma, ninguém pode empreender estas atividades sem o expresso consentimento desse Estado» (artigo 77.º, n.º 2, CNUDM).

23 — Como declarou o Tribunal Internacional de Justiça, são direitos que existem *ipso facto* e *ab initio* em virtude da soberania do Estado e por extensão desta para efeitos de exploração do leito do mar e de extração das suas reservas naturais (acórdão de 20 de fevereiro de 1969, Plataforma Continental do Mar do Norte, Recueil 1969, p. 3, n.º 19).

50. São estes, portanto, os direitos de soberania reconhecidos aos Estados-Membros costeiros pelo direito internacional do mar nos termos da CNUDM, a qual vincula tanto os Países Baixos como a União.

51. Tais direitos, enquanto títulos para o exercício legítimo do poder público, acrescem ao conjunto dos poderes de *imperium* que qualificam os Estados-Membros como sujeitos de direito internacional e, na parte relevante ao processo em apreço, como sujeitos constitutivos da União Europeia.

52. À soberania, indispensável para o exercício do poder público com caráter exclusivo e com plena jurisdição, juntam-se, assim, em virtude do direito internacional e no quadro do seu ordenamento, «direitos de soberania», isto é, títulos para o exercício do poder público, com caráter condicional e limitado, em âmbitos excluídos, por princípio, da soberania dos Estados. Se a soberania é a expressão de um poder público originário, reconhecido e delimitado pelo direito internacional, os direitos de soberania têm origem na vontade da comunidade internacional, na qual encontram o seu fundamento, conteúdo e limite.

53. Em ambos os casos, todavia, quer se trate da soberania propriamente dita ou de direitos de soberania, a sua titularidade pelo Estado implica a competência para o exercício do poder público, isto é, para a regulação jurídica dos âmbitos da realidade efetivamente abrangidos pelo poder incontestável do soberano.

C — *Consequências para o direito da União*

54. Como refere o artigo 1.º TUE, a União Europeia é o resultado da vontade dos Estados que a instituíram para atingirem os seus objetivos comuns mediante a atribuição de determinadas competências. Que essas competências caibam aos Estados-Membros por força da sua soberania ou resultem da atribuição de um direito de soberania pelo direito internacional é indiferente no que respeita à delimitação das competências da União, a qual exercerá unicamente as competências que lhe sejam atribuídas (artigo 5.º TUE), nos termos que sejam atribuídas nos tratados, atentos o conteúdo e o âmbito do seu exercício pelos próprios Estados antes do seu compromisso com a União.

55. O critério determinante para a definição do âmbito de aplicação do direito da União é constituído, portanto, pelo âmbito das competências legitimamente exercidas pelos Estados-Membros no quadro do direito internacional. Ao exercício do poder público dos Estados-Membros no âmbito das competências atribuídas à União, será aplicável o direito da União, nas condições estabelecidas por este ordenamento e independentemente do título originário atributivo da competência nacional transferida para a União Europeia; isto é, quer esse título seja a própria soberania do Estado (reconhecida e garantida pelo direito internacional) ou um direito de soberania atribuído pela comunidade internacional.

56. Para decidir a questão submetida no presente processo, deve atender-se, portanto, ao conjunto concreto de competências efetivamente atribuídas à União no âmbito material em causa, sendo irrelevante para estes efeitos que as mesmas sejam exercidas no território dos Países Baixos *stricto*

sensu ou num espaço geográfico distinto e sob a forma de direitos de soberania. Por outras palavras, para efeitos da União, o «território» dos Estados-Membros é o âmbito (não necessariamente territorial no sentido espacial ou geográfico) de exercício das competências daquela [24].

57. Neste sentido, coerentemente, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se pronunciar sobre a extensão do âmbito de aplicação do direito da União recorrendo, precisamente, ao critério que acaba de se invocar. Assim, declarou que a Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens [25], é aplicável fora das águas territoriais dos Estados-Membros na medida em que, ao exercerem direitos de soberania sobre determinados espaços, são também responsáveis pela preservação da sua biodiversidade [26].

D — *Competências dos Países Baixos na plataforma continental*

58. No presente processo, se é pacífico que a plataforma de extração de gás na qual trabalhou A. Salemink se situa na plataforma continental adjacente à costa dos Países Baixos, é também pacífico que este Estado-Membro exerce direitos de soberania sobre esse espaço «para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais» (artigo 77.º, n.º 1, CNUDM).

59. É certo que, como sublinhou o UWV no n.º 13 das suas alegações, o direito internacional apenas atribui aos Estados costeiros uma jurisdição ou soberania «funcional» sobre a plataforma continental, sem que esta seja considerada parte integrante do território do referido Estado. A observação é, no entanto, irrelevante, pois o que interessa é relevante é o âmbito da competência atribuída ao Estado costeiro, por um lado, e a medida em que o exercício da referida competência foi transferido para a União Europeia, por outro.

24 — O facto de a história do poder estatal da época moderna ser, no essencial, a da progressiva imposição do poder territorial faz com que, instintivamente, se identifique o âmbito de exercício do poder do Estado com o território no qual este exerce legitimamente a sua soberania (em geral v. Antonio Manuel Hespanha – «El espacio político», en *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 85 e segs.). É certo que esse âmbito é fundamentalmente territorial, mas não se reduz ao território. No quadro do direito internacional, o poder do Estado pode projetar-se legitimamente para além do seu território, do mesmo modo que, em sentido inverso, a incipiente emergência de um certo direito à ingerência da comunidade internacional nos assuntos nacionais por razões humanitárias faz com que também se questione a exclusividade tradicional reconhecida aos Estados no exercício das suas competências no próprio território (Dimitris Liakopoulos – *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padua, 2007). Ambos os fenómenos traduzem uma quebra na correspondência, até há pouco praticamente perfeita, entre o território como espaço físico, por um lado, e o âmbito do exercício da soberania, por outro. Todavia, na realidade, a referida correspondência foi uma consequência da evolução histórica do Estado moderno e, portanto, trata-se de um fenómeno mais contingente que necessário.
Além disso, e em termos de necessidade, a soberania, como característica de um ordenamento, precisa com certeza de um âmbito de exercício para o poder jurídico que caracteriza. Poder jurídico que, enquanto tal, se traduz na criação de normas jurídicas cuja efetividade vai depender da capacidade de imposição dos seus preceitos por parte de quem o administra. Que essa capacidade seja mais efetiva nos limites de um território físico não significa que não possa almejar (e conseguir) uma efetividade «extraterritorial». De facto, como expressão de um *sollen*, o ordenamento não tem no *sein* nem o fundamento da sua existência nem o limite das suas pretensões, estas últimas, por definição, sempre ideais, mas apenas o objeto das condutas que se pretendem regular. Assim, o facto de essa regulação apenas ser eficaz nos limites de um território não significa que só aí seja juridicamente válida. Outra coisa seria esquecer que «a territorialidade não é uma parte especial do conteúdo do poder estatal, mas unicamente uma condição e uma característica desse poder» (Raymond Carré de Malberg – *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, Paris, 1920, pág. 4).
A prova de que o anteriormente exposto não é um mero exercício de abstrações está patente nas dificuldades dos Estados em tornar efetiva, por exemplo, a legislação nacional en matéria de jogo face aos efeitos da Internet. Problema ao qual se referiu o advogado-geral Mengozzi nas suas conclusões de 4 de março de 2010 no processo Markus Stoß (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 e C-410/07), afirmando no n.º 79 das mesmas que «as dificuldades que um Estado pode encontrar na sua missão de fazer respeitar a legislação nacional não são pertinentes para apreciar a compatibilidade desta com o direito da União. A limitação estabelecida pela legislação nacional será, em si mesma, compatível ou incompatível com o Tratado, e a facilidade que possa existir em desenvolver um comportamento contrário a estas regras nacionais não releva a este propósito […]».

25 — JO L 206, p. 7.

26 — Acórdão de 20 de outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, Colet., p. I-9017, n.º 117). Já anteriormente, no mesmo sentido, o acórdão de 14 de julho de 1976, Kramer e o. (3/76, 4/76 e 6/76, Colet. 1976, p. 517, n.ºs 30 a 33), tinha afirmado que determinada competência *ratione materiae* da Comunidade é igualmente extensiva, «na medida em que uma competência análoga pertence aos Estados por força do direito internacional público» (n.º 31), à pesca de alto mar. Em geral, sobre o direito da União e os espaços marítimos, v. Michel Michael, *L'applicabilité du Traité instituant la CEE et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1984, e Marc Blanquet e Natalie de Grove-Valdeyron, «Zones côtières et Droit Communautaire», *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial 2001, pp. 53 a 84. Em especial, Hans D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, e Detlef Czybulka, «Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel», *Natur und Recht* (2008) 30, pp. 304 a 311.

60. O poder de aproveitamento dos recursos da plataforma continental implica a competência exclusiva para empreender atividades de exploração da riqueza desse espaço através da utilização de mão de obra que necessariamente tem de estar sujeita à legislação laboral do Estado costeiro.

61. Nesta parte em concreto, ou seja, para efeitos do exercício da sua competência em matéria de relações de trabalho, o Estado costeiro ostenta um título de soberania equivalente, em princípio, ao que lhe permite regular estas mesmas relações no seu próprio território.

E — *Eventual pluralidade de regimes de segurança social e o seu fundamento*

62. O Governo dos Países Baixos reconheceu, no n.º 22 das suas alegações escritas, que considera aplicáveis na plataforma continental, desde 1990, a Lei sobre o Salário e o Subsídio de Férias Mínimos (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag), bem como determinadas leis fiscais, enquanto a partir de 2007 se aplicam nesse espaço a Lei sobre o Tempo de Trabalho (Arbeidstijdenwet) e a Lei relativa às Condições de Trabalho (Arbeidsomstandighedenwet). Defende, todavia, no n.º 23 dos seus articulados, que a CNUDM não obriga os Estados a aplicar ao trabalho exercido na plataforma continental o mesmo regime de segurança social que é aplicado ao desempenhado no território nacional *stricto sensu*.

63. A verdadeira questão é, então, a de saber se os Estados-Membros têm a liberdade de decidir o alcance dos direitos de soberania de que são titulares na plataforma continental, no sentido de, nesse âmbito, poderem legitimamente exercer o seu poder público de forma seletiva. Por outras palavras, podem aplicar-se a uma mesma matéria regimes normativos diferentes consoante o poder público exercido tenha origem na soberania originária do Estado ou num direito de soberania atribuído pelo direito internacional.

64. Em concordância com o Governo dos Países Baixos dir-se-á que a CNUDM não exige que os Estados apliquem aos trabalhadores da plataforma continental um determinado regime de segurança social. Na realidade, a Convenção não impõe qualquer obrigação aos Estados no que respeita ao conteúdo do direito material que decorra do exercício do direito de soberania que atribui, constituindo apenas um título de legitimação para esse exercício. Os termos do conteúdo desse direito devem encontrar-se, portanto, na própria ordem jurídica do Estado costeiro, bem como no direito da União quando aquele lhe tenha atribuído a correspondente competência legislativa.

65. Assim, há que concluir que a distinção na origem do título de legitimação do exercício do poder público por parte de um Estado-Membro no âmbito das relações laborais não justifica por si só diferenças de conteúdo na regulamentação jurídica dessas relações. Para efeitos, portanto, da disciplina normativa do regime das relações laborais, em toda a sua extensão, a União considera que os espaços geográficos nos quais os Estados-Membros exercem legitimamente poderes de soberania fazem parte do «território» dos mesmos.

66. Outra questão consiste em saber se, tendo em conta as características do trabalho desempenhado na plataforma continental, a legislação laboral aplicável pelo Estado-Membro costeiro admite modulações ou variações ao regime geral vigente para o trabalho exercido no seu território propriamente dito, concretamente, na parte relevante ao processo em apreço, no âmbito da proteção social dos trabalhadores. Mas, sempre no pressuposto de que tais modulações não podem resultar de um âmbito diferente da competência estatal exercida ou, se se preferir, de uma diferença de estatuto na natureza do poder legislativo competente para a regulação das relações laborais. O referido poder caberá sempre e exclusivamente ao poder público do Estado.

67. Por outras palavras, a diferença poderá eventualmente advir da atividade laboral em si mesma, mas não devido ao âmbito de soberania no qual são exercidas as competências do Estado-Membro em questão.

F — *O direito dos Países Baixos como lei nacional aplicável na plataforma continental adjacente à sua costa. Consequências da aplicação do direito da União*

68. O Governo dos Países Baixos tem razão ao defender que o Regulamento n.º 1408/71 apenas regula conflitos de leis no âmbito da segurança social, sem impor uma determinada extensão para a proteção garantida aos trabalhadores, matéria esta da competência dos Estados-Membros.

69. Com efeito, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as disposições do artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71 «têm por único objetivo determinar a legislação nacional aplicável às pessoas que se encontrem numa das situações a que as alíneas a) a f) se referem. Não têm por objeto determinar as condições de existência do direito ou da obrigação de inscrição num regime de segurança social ou neste ou naquele ramo de tal regime. Cabe à legislação de cada Estado-Membro determinar estas condições, incluindo a respeitante à cessação da inscrição […]» [27].

70. No presente processo e como resulta do anteriormente exposto, o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 indicaria a legislação dos Países Baixos como sendo a aplicável à hipótese dos autos, pois A. Salemink exerceu «um trabalho assalariado no território» desse Estado-Membro, apesar de residir no território de outro Estado-Membro. O «território de exercício do trabalho assalariado» é a plataforma continental adjacente aos Países Baixos, que, para efeitos do presente processo, correspondendo a um âmbito espacial de exercício do poder público neerlandês no quadro do direito internacional, é, nesse sentido, território desse Estado-Membro e, consequentemente, território da União. O que significa, âmbito de aplicação do direito comunitário no exercício das competências que lhe foram atribuídas pelos Tratados.

71. Se é certo que, como defende o Governo neerlandês, compete aos Estados-Membros determinar o alcance da proteção garantida aos trabalhadores, não é menos verdade que a margem de atuação dos Estados-Membros no que respeita à definição do regime de segurança social dos trabalhadores não é ilimitada, encontrando uma primeira e fundamental limitação na livre circulação dos trabalhadores garantida pelo artigo 45.º TFUE, à luz do qual devem ser interpretadas as disposições do Regulamento n.º 1408/71 (acórdão de 30 de março de 1993, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank) [28]. Por outras palavras, apenas serão legítimas e consentâneas com o direito da União as diferenças nos regimes de seguros dos trabalhadores que não prejudiquem a sua liberdade de circulação.

72. Tanto o Governo dos Países Baixos como o UWV invocaram, como fundamento da diferença de tratamento dispensada aos não residentes nos Países Baixos relativamente aos residentes nesse Estado-Membro, as características peculiares das relações de trabalho na plataforma continental. Particularmente, a sua natureza dinâmica, a diversidade das figuras contratuais utilizadas, inclusivamente a própria mobilidade das plataformas, que nem sempre se situam em zonas adjacentes ao mesmo mar territorial.

73. Com efeito, não é de excluir que as características peculiares do trabalho na plataforma continental possam justificar um regime de segurança social específico, diferente do vigente para as relações de trabalho no território neerlandês propriamente dito. Contudo, não se pode esquecer que, no presente processo, o elemento relevante para o legislador neerlandês não foi tanto o tipo de trabalho em causa, mas simplesmente a residência do trabalhador.

27 — Acórdão de 7 de julho de 2005, van Pommeren-Bourgondiën (C-227/03, Colet., p. I-6101, n.º 33).

28 — C-282/91, Colet., p. I-1221, n.º 16.

74. Com efeito, no caso em análise, a diferença de tratamento dispensada pelo legislador neerlandês acaba por se ater estritamente à questão da residência. Entre todos os trabalhadores que exercem a sua atividade na plataforma continental, a distinção entre aqueles que se integram no regime comum e, portanto, desfrutam do seguro obrigatório e os que têm como alternativa a subscrição de um seguro voluntário ou, sendo caso disso, o benefício de certas prestações complementares, é determinada pelo facto de terem a sua residência nos Países Baixos ou noutro Estado, mesmo quando em ambos os casos trabalhem para entidades patronais residentes naquele Estado-Membro.

75. Chegados a este ponto, há que advertir que a diferença em questão não é irrelevante do ponto de vista dos trabalhadores interessados, nem que seja apenas porque na gestão do seguro obrigatório está sempre implicada a entidade patronal, enquanto no caso do seguro voluntário é o trabalhador que deve preocupar-se com a sua subscrição e manutenção, adquirindo, assim, uma responsabilidade individual que, por vezes, como demonstra o processo em apreço, pode originar situações de particular prejuízo para os seus interesses e que não lhe são necessariamente imputáveis, o que, tendo em conta a sua posição mais frágil no quadro das relações laborais, não pode ser indiferente para os poderes públicos. Como também não o é do ponto de vista do direito da União, caso essa condição menos favorável acabe por ser a consequência de uma diferença de tratamento que incide exclusivamente sobre aqueles que não residem no território propriamente dito de um Estado-Membro.

76. Em resumo, o legislador neerlandês, embora num âmbito manifestamente específico, optou por um critério de diferenciação eminentemente suspeito do ponto de vista da livre circulação dos trabalhadores [29]. Além do mais, fê-lo num contexto normativo no qual o trabalho desempenhado nas indústrias de extração no Mar do Norte se considera desempenhado no território dos Países Baixos pelo próprio direito nacional, sendo aplicável o direito neerlandês em matéria de contratos de trabalho (artigo 2.º WAMN). Trata-se, em suma, de um contexto no qual os vínculos da relação de trabalho com o direito neerlandês são particularmente evidentes, não justificando, portanto, uma exigência adicional que, como é o caso da residência do trabalhador, constitui um obstáculo à liberdade de circulação dos trabalhadores assalariados no território da União.

77. Com efeito, em meu entender, a conexão da relação de trabalho analisada é, não apenas evidente — como entendeu o Tribunal de Justiça em casos de trabalho prestado no estrangeiro para entidades patronais domiciliadas no Estado-Membro — [30], mas óbvia, dada a equiparação funcional, no caso, da plataforma continental ao território do Estado. Entendido o território como sendo o âmbito espacial de manifestação do poder de soberania do Estado através do exercício das competências de que é o legítimo titular no quadro do direito internacional, a plataforma continental adjacente à sua costa é território do Estado-Membro nesse sentido, ou seja, como espaço no qual exerce a competência exclusiva relativamente, neste caso, às relações de trabalho concertadas para o seu aproveitamento económico. E, enquanto «território» estatal neste sentido preciso, é também «território» da União para efeitos da aplicabilidade do direito da União.

78. Considerando tal correspondência, entendo que importa aplicar a jurisprudência assente relativa ao Regulamento n.º 1408/71. Assim, nos termos do acórdão de 3 de março de 1990, Kits van Heijningen [31], deve recordar-se que os Estados-Membros, ao fixar as condições da existência do direito de se inscrever num regime de segurança social, não podem prever que a aplicação da sua legislação tenha «por efeito excluir […] as pessoas a quem, por força do Regulamento n.º 1408/71, […] é aplicável».

29 — Condição suspeita à qual já me referi, noutro contexto, nas conclusões apresentadas no processo Stewart (C-503/09, Colet., p. I-6497, n.º 36), e que não deixa de ser relevante neste caso, mesmo que A. Salemink tenha nacionalidade neerlandesa. O certo é que a legislação nacional trazida à colação pelo Rechtbank Amsterdam afeta principalmente, em grande parte, trabalhadores estrangeiros. Até ao ponto de, como salientou a Comissão, se encontrar atualmente pendente uma ação contra o Reino dos Países Baixos com fundamento no artigo 258.º TFUE (C-141/10), com a qual se pretende determinar se o referido Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações para com a União ao recusar determinadas prestações de segurança social a nacionais de outros Estados-Membros que, como A. Salemink, trabalham em plataformas petrolíferas radicadas na plataforma continental neerlandesa e não residem nos Países Baixos.

30 — V. por todos, acórdão de 18 de dezembro de 2007, Habelt, já referido, n.º 122.

31 — C-2/89, Colet., p. I-1755, n.ºs 20 e 21.

79. Tanto assim é que, naquela altura, se declarou que a alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento «dispõe expressamente que a pessoa que exerce uma atividade assalariada no território de um Estado-Membro está sujeita à legislação deste Estado» mesmo se residir no território de outro Estado-Membro. «Esta disposição deixaria de ter qualquer efeito útil se a condição de residência imposta pela legislação do Estado-Membro no território do qual é exercida a atividade assalariada, para efeitos de admissão ao regime de seguro nela previsto, fosse oponível às pessoas visadas no n.º 2, alínea a), do artigo 13.º No que respeita a estas pessoas, o n.º 2, alínea a), do artigo 13.º Tem por efeito substituir a condição de residência por uma condição fundada no exercício da atividade assalariada no território do Estado-Membro em causa».

VII — Conclusão

80. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça responder à questão submetida pelo Rechtbank Amsterdam nos seguintes termos:

«As normas de direito da União Europeia destinadas a garantir a livre circulação dos trabalhadores, em especial as disposições constantes dos títulos I e II do Regulamento n.º 1408/71 e os artigos 39.º e 299.º do Tratado CE (atuais artigos 45.º TFUE e 52.º TUE, respetivamente, em conjugação com o artigo 355.º TFUE), opõem-se a que um trabalhador que exerce, fora do território neerlandês propriamente dito, uma atividade laboral para uma entidade patronal estabelecida nos Países Baixos, numa instalação fixa na zona neerlandesa da plataforma continental, não esteja inscrito no regime nacional de seguro obrigatório dos trabalhadores assalariados, pelo simples facto de esse trabalhador não residir nos Países Baixos, mas sim noutro Estado-Membro, embora lhe tenha sido oferecida a possibilidade de subscrever um seguro voluntário.»