Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 8 września 2011 r.[1]

Sprawa C-347/10

A. Salemink
przeciwko
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Amsterdam (Niderlandy)]

Zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących — Ubezpieczenie obowiązkowe — Odmowa przyznania świadczenia z tytułu niezdolności do pracy — Pracownicy zatrudnieni na gazowych platformach wiertniczych położonych na szelfie kontynentalnym graniczącym z wodami terytorialnymi danego państwa członkowskiego

Spis treści

I – Ramy prawne 2

A – Prawo międzynarodowe 2

B – Prawo Unii 3

C – Prawo krajowe 3

II – Stan faktyczny 4

III – Pytanie prejudycjalne 5

IV – Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości 6

V – Stanowiska stron 7

VI – Ocena 8

A – Rozważania wstępne 8

1 — Język oryginału: hiszpański.

B – Prawo międzynarodowe jako punkt wyjścia: wykonywanie suwerennych praw przez państwa w odniesieniu do szelfu kontynentalnego 9

C – Konsekwencje dla prawa Unii 11

D – Uprawnienia Niderlandów w odniesieniu do szelfu kontynentalnego 12

E – Możliwe stosowanie wielu reżimów zabezpieczenia społecznego i ich uzasadnienie 13

F – Prawo niderlandzkie jako właściwe prawo krajowe znajdujące zastosowanie na obszarze szelfu kontynentalnego graniczącego z wybrzeżem Niderlandów. Konsekwencje zastosowania prawa Unii 14

VII– Wnioski 16

1. Wykładnia zawarta w wyrokach w sprawie Prodest [2] i w sprawie Aldewereld [3] umożliwia rozstrzygnięcie niniejszej sprawy w oparciu o kryterium szczególnego powiązania stosunku pracy z prawem danego państwa członkowskiego. Niemniej jednak pytanie prejudycjalne przedłożone przez Rechtbank Amsterdam może również alternatywnie dać Trybunałowi Sprawiedliwości sposobność zbadania kwestii statusu szelfu kontynentalnego [4] jako obszaru, na którym są wykonywane suwerenne prawa państw członkowskich, i co za tym idzie, wypowiedzenia się w przedmiocie zakresu terytorialnego stosowania prawa Unii (art. 52 ust. 1 TUE).

2. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przeze mnie w niniejszej opinii jeżeli szelf kontynentalny będzie uznawany za „terytorium Unii" dla celów stosowania prawa wspólnotowego w zakresie uprawnień, które zostały przyznane Unii przez państwa członkowskie, to status prawny pracowników zatrudnionych przy eksploatacji zasobów na tym obszarze nie może różnić się od statusu tych, którzy wykonują swoją pracę na terytorium państwa stricto sensu. Ściślej rzecz biorąc, reżim zabezpieczenia społecznego tych pracowników nie może opierać się na innych przesłankach niż te, które zostały uznane za dopuszczalne w ramach swobód gwarantowanych przez traktaty w świetle rozporządzenia nr 1408/71.

I – Ramy prawne

A – *Prawo międzynarodowe*

3. Artykuł 77 ust. 1 KNZPM stanowi:

„Państwo nadbrzeżne wykonuje suwerenne prawa w odniesieniu do szelfu kontynentalnego w celu jego badania i eksploatacji jego zasobów naturalnych".

2 — Wyrok z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 237/83, Rec. s. 3153.

3 — Wyrok z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-60/93, Rec. s. I-2991.

4 — Zgodnie z art. 76 ust. 1 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (zwanej dalej „KNZPM"), podpisanej w Montego Bay (Jamajka) w dniu 10 grudnia 1982 r., która weszła w życie w dniu 16 listopada 1964 r., ratyfikowanej przez Niderlandy w dniu 28 czerwca 1996 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. L 179, s. 1) jest to obszar, który „obejmuje dno morskie i podziemie obszarów podmorskich, które rozciągają się poza jego morzem terytorialnym na całej długości naturalnego przedłużenia jego terytorium lądowego aż do zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego albo na odległość 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, jeżeli zewnętrzna krawędź obrzeża kontynentalnego nie sięga do tej odległości".

4. Podobnie art. 2 ust. 1 Konwencji o szelfie kontynentalnym (zwanej dalej „KSK”) [5] stanowi:

„Państwo nadbrzeżne wykonuje prawa suwerenne nad szelfem kontynentalnym w celu jego badania i eksploatacji jego naturalnych zasobów”.

B – *Prawo Unii*

5. Artykuł 13 rozporządzenia nr 1408/71 [6] stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem art. 14c i art. 14f osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają wyłącznie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo określa się zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.

2. Z zastrzeżeniem przepisów art. 14–17:

a) pracownik najemny zatrudniony na terytorium jednego państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego lub jeżeli przedsiębiorstwo lub pracodawca, który go zatrudnia, ma swoją zarejestrowaną siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego;

[…]”.

C – *Prawo krajowe*

6. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ziektewet (ustawy o ubezpieczeniu chorobowym, zwanej dalej „ZW”) przez „pracownika” rozumie się osobę fizyczną w wieku poniżej 65 lat, która pozostaje w prywatno- lub publicznoprawnym stosunku zatrudnienia. W myśl art. 3 ust. 2 ZW osoba, która wykonuje pracę poza Niderlandami, nie jest pracownikiem, chyba że mieszka w Niderlandach i jego pracodawca mieszka również w Niderlandach lub ma tam swoją siedzibę.

Artykuł 7 ust. 1 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (ustawy o pracy i dochodach na podstawie zdolności do pracy, zwanej dalej „WIA”) stanowi, że pracownik jest objęty obowiązkowym ubezpieczeniem. Artykuł 8 ust. 1 WIA definiuje dla celów WIA pracownika jako „pracownika w rozumieniu ZW”.

7. Na mocy art. 18 ust. 1 i 2 WIA możliwe jest objęcie pracownika dobrowolnym ubezpieczeniem, jeżeli pracownik ten nie przekroczył 65. roku życia i nie może być uznany za pracownika w rozumieniu ZW, którego ubezpieczenie zostało zakończone, oraz pod warunkiem, iż mieszka on poza Niderlandami i wykonuje pracę na podstawie umowy o pracę na czas określony nie dłuższy niż 5 lat, zawartej z pracodawcą mającym miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze Niderlandów.

5 — Sporządzona w Genewie w dniu 29 kwietnia 1958 r. i obowiązująca od dnia 10 czerwca 1964 r. (Narody Zjednoczone, *Recueil des traités*, vol. 499, s. 311).

6 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i dostosowanym przez rozporządzenie Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), zmienione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1606/98 z dnia 29 czerwca 1998 r. (Dz.U. L 209, s. 1).

8. Wet arbeid mijnbouw Noordzee (ustawa o pracy w przemyśle wydobywczym na Morzu Północnym, zwana dalej „WAMN") nie przewiduje obowiązkowego zabezpieczenia społecznego dla pracowników zatrudnionych w niderlandzkiej części szelfu kontynentalnego. Artykuł 2 tej ustawy stanowi, że do umów o pracę pracowników znajduje zastosowanie niderlandzkie prawo w zakresie umów o pracę. Do celów stosowania przepisów prawa międzynarodowego prywatnego pracę wykonywaną przez pracownika uznaje się za pracę wykonywaną na terytorium Niderlandów. WAMN nie zawiera żadnego podobnego przepisu w zakresie ustawowego zabezpieczenia społecznego.

9. Zgodnie z art. 7 umowy w sprawie zabezpieczenia społecznego zawartej między Niderlandami a Hiszpanią w dniu 5 lutego 1974 r. do pracowników, którzy są zatrudnieni na terytorium jednej z umawiających się stron, stosuje się przepisy prawne tej strony, nawet jeżeli mieszkają oni na terytorium drugiej strony albo jeżeli ich pracodawca bądź siedziba przedsiębiorstwa, w którym są zatrudnieni, znajdują się na terytorium drugiej strony.

II – Stan faktyczny

10. A. Salemink, będący obywatelem niderlandzkim, był zatrudniony od 1996 r. przez niderlandzkie przedsiębiorstwo na gazowej platformie wiertniczej w charakterze pielęgniarza. Owa platforma wiertnicza jest położona na szelfie kontynentalnym graniczącym z wodami terytorialnymi Niderlandów.

11. W dniu 10 września 2004 r. A. Salemink, dotychczas mieszkający w Niderlandach, przeprowadził się do Hiszpanii.

12. W okresie zamieszkiwania w Niderlandach A. Salemink był objęty obowiązkowym ubezpieczeniem na podstawie niderlandzkich ustaw dotyczących pracowników (art. 3 ZW).

13. Na własną prośbę, ze skutkiem od dnia 4 października 2004 r., A. Salemink został objęty dobrowolnym ubezpieczeniem zgodnie z Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (ustawie o ubezpieczeniu od niezdolności do pracy, zwanej dalej „WAO").

14. Decyzją z dnia 15 lipca 2005 r. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (instytut zarządzania ubezpieczeniami pracowniczymi, zwany dalej „UWV"), wobec niepłacenia przez A. Saleminka składek, rozwiązał stosunek ubezpieczenia ze skutkiem od dnia 4 grudnia 2004 r. A. Salemink nie wniósł żadnego środka prawnego od tej decyzji.

15. W dniu 15 maja 2006 r. A. Salemink ponownie złożył wniosek do UWV o objęcie go dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym. Decyzją z dnia 11 lipca 2006 wniosek ten został jednak odrzucony ze względu na upływ terminu. W dniu 11 marca 2008 r. UWV uznał za niedopuszczalny sprzeciw wniesiony przez A. Saleminka od decyzji odrzucającej wniosek ze względu na to, iż został złożony po terminie. A. Salemink nie odwołał się od tego stwierdzenia niedopuszczalności wniosku.

16. W dniu 24 października 2006 r. A. Salemink zgłosił chorobę, w związku z czym wystąpił on w dniu 11 września 2007 r. o przyznanie mu świadczenia zgodnie z WIA. Decyzją z dnia 11 października 2007 r. UWV odrzucił ten wniosek, uzasadniając to tym, że skarżący został wyłączony spod obowiązkowego ubezpieczenia z chwilą przeprowadzki do Hiszpanii.

17. Decyzją z dnia 12 marca 2008 r. UWV uznał za bezzasadny sprzeciw wniesiony przez A. Saleminka od decyzji z dnia 11 października 2007 r. Wobec tego A. Salemink wniósł skargę na tę decyzję.

18. W postępowaniu przed sądem krajowym A. Salemink podnosi, że przysługuje mu świadczenie z tytułu niezdolności do pracy, powołując się na rozporządzenie nr 1408/71. W jego ocenie UWV musi uznać niderlandzką część szelfu kontynentalnego za część terytorium niderlandzkiego w oparciu o ww. wyrok w sprawie Aldewereld oraz zgodnie z wytycznymi stosowanymi przez Sociale Verzekeringsbank (zakład ubezpieczeń społecznych, zwany dalej „SVB"). Zgodnie z tymi wytycznymi z dniem 1 stycznia 2006 r. pracownicy zatrudnieni na niderlandzkiej części szelfu kontynentalnego są uznawani za pracowników objętych systemem zabezpieczenia społecznego (tzw. rozszerzone wytyczne)

19. Ze swojej strony UWV stoi na stanowisku, iż w pierwszym dniu obowiązywania WIA A. Salemink nie był ubezpieczony na jego podstawie (24 października 2008 r., dwa lata po zgłoszeniu choroby).

20. W ocenie UWV wyrok w sprawie Aldewereld nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ nie zachodzi pozytywny konflikt między państwami członkowskimi, które uznają się za właściwe, lecz przeciwnie, konflikt negatywny. Nie znajduje także zastosowania wyrok w sprawie Weber[7], gdyż w owej sprawie rozstrzygana była kwestia właściwości sądowej, nie zaś tak jak w niniejszej sprawie – kwestia ustalenia właściwych przepisów prawnych.

III – Pytanie prejudycjalne

21. Mając na względzie powyższe, sąd krajowy postanowił przedłożyć Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy przepisy prawa Wspólnoty Europejskiej, które mają na celu urzeczywistnienie swobodnego przepływu pracowników, w szczególności przepisy zawarte w tytułach I i II rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 39 WE i 299 WE (obecnie art. 45 TFUE i art. 52 TUE w związku z art. 355 TFUE), stoją na przeszkodzie temu, by pracownik, który jest zatrudniony poza terytorium Niderlandów na stałej konstrukcji na niderlandzkiej części szelfu kontynentalnego przez pracodawcę mającego siedzibę w Niderlandach, nie był ubezpieczony w ramach krajowego obowiązkowego ubezpieczenia pracowników jedynie z tego powodu, że nie mieszka on w Niderlandach, lecz w innym państwie członkowskim (w niniejszym przypadku: Hiszpanii), nawet jeżeli ma on niderlandzkie obywatelstwo i możliwość dobrowolnego ubezpieczenia się na zasadniczo takich samych warunkach, co warunki obowiązujące w przypadku obowiązkowego ubezpieczenia?".

22. Sąd krajowy sygnalizuje, iż w drodze pism z dnia 11 lipca i 30 września 2009 r. Komisja przedstawiła sądowi szereg rozważań w związku z postępowaniem wszczętym przeciwko Niderlandom w sprawie domniemanego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy z art. 13 ust. 2 lit. a) oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, jak również art. 45–48 TFUE[8]:

a) W odniesieniu do zakresu stosowania rozporządzenia nr 1408/71 Komisja twierdziła, że wobec tego, iż rozporządzenie nie zawiera żadnej wzmianki w tym zakresie, działalność, która jest wykonywana na części szelfu kontynentalnego należącego do danego państwa członkowskiego, musi być traktowana jak działalność wykonywana na terytorium tego państwa, gdyż wynika to z zasad prawa międzynarodowego publicznego odnoszących się do uregulowania kwestii szelfu kontynentalnego. Do celów eksploatacji naturalnych zasobów szelf kontynentalny należy zatem do terytorium Niderlandów i niderlandzkie prawo zabezpieczenia społecznego ma tam zastosowanie. Ponadto geograficzny zakres stosowania traktatu WE może rozciągać się poza terytorium państwa członkowskiego, w zakresie w jakim państwo członkowskie wykonuje swe suwerenne prawa, jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 14 lipca 1976 r. w sprawach połączonych 3/76, 4/76 i 6/76 Kramer i in.

7 — Wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie C-37/00, Rec. s. I-2013.

8 — Sprawa C-141/10 Komisja przeciwko Niderlandom, w toku (Dz.U. z 19 czerwca 2010, C 161, s. 19).

b) W przedmiocie rozporządzenia nr 1408/71 Komisja twierdziła, w oparciu o wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie Aldewereld, że rozporządzenie to znajduje zastosowanie nawet gdyby uznać, że szelf kontynentalny nie należy do terytorium Niderlandów.

c) Wreszcie Komisja podkreślała, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zakazy dyskryminacji przewidziane w prawie wspólnotowym mogą być również stosowane do działalności zawodowej, która jest wykonywana poza terytorium Wspólnoty, jeżeli stosunek pracy wykazuje jednak wystarczająco ścisły związek z tym terytorium (ww. wyrok w sprawie Prodest, wyroki: w sprawie Lopesda Veiga [9]; wyrok w sprawie Aldewereld). W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że – zgodnie z wyrokiem w sprawie Weber – istnieje ścisły związek z niderlandzkim porządkiem prawnym. Komisja jest zdania, że szczególne regulacje znajdujące zastosowanie do platform wiertniczych prowadzą w praktyce do pośredniej dyskryminacji, która narusza art. 39 ust. 2 traktatu WE i art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71. Uregulowanie to znajduje bowiem zastosowanie niemalże we wszystkich przypadkach do pracowników migrujących, a nie do pracowników niderlandzkich, którzy są zatrudnieni na tych samych platformach i którzy mieszkają w Niderlandach. Do tej grupy stosuje się ogólne niderlandzkie przepisy prawne z zakresu zabezpieczenia społecznego, co oznacza, że mają oni prawo do wszystkich niderlandzkich świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Jako że wszyscy pracownicy zatrudnieni na platformach wiertniczych muszą być traktowani na równi z pracownikami zatrudnionymi w Niderlandach, ustanowienie wymogu miejsca zamieszkania w celu uzyskania dostępu do rozległej ochrony z tytułu zabezpieczenia społecznego stanowiłoby ostatecznie ukrytą formę dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

23. Sąd krajowy zwraca przy tym uwagę, że art. 3 lit. a) ZW przyznaje uprawnienia do ubezpieczenia tylko w zakresie, w jakim wynikają one z prawa międzynarodowego. Wobec powyższego sąd krajowy zmierza do ustalenia, w jakim stopniu prawo międzynarodowe (w szczególności prawo Unii Europejskiej) dostarcza podstawy dla takich uprawnień.

24. Sąd krajowy stoi na stanowisku, że wyrok w sprawie Weber może być interpretowany w ten sposób, że terytorialny zakres obowiązywania rozporządzenia nr 1408/71 nie jest ograniczony do terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, lecz rozciąga się również na szelf kontynentalny. Niemniej jednak Rechtbank ma wątpliwości co do tego, czy wykładnia ta jest prawidłowa.

25. Ponadto sąd krajowy przyznaje, że regulacje prawa krajowego mogą naruszać zasadę swobodnego przepływu pracowników, gdyż A. Salemink został pozbawiony korzyści, która przysługiwała mu dopóty, dopóki mieszkał w Niderlandach. Jednakże sąd krajowy pragnie także ustalić, czy to naruszenie mogłoby zostać złagodzone poprzez fakt, iż A. Salemink mógł zostać objęty dobrowolnym ubezpieczeniem.

IV – Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

26. Pytanie prejudycjalne wpłynęło do sekretariatu Trybunału Sprawiedliwości w dniu 8 lipca 2010 r.

27. Swoje uwagi przedstawili A. Salemink, UWV, Komisja oraz rządy Królestwa Hiszpanii, Republiki Greckiej i Królestwa Niderlandów.

28. Na rozprawie, która miała miejsce w dniu 14 czerwca 2011 r. stanowiska swe przedstawili ustnie pełnomocnicy A. Saleminka, UWV oraz rządów Królestwa Niderlandów, Republiki Greckiej, Królestwa Hiszpanii, jak również Komisji.

9 — Wyrok z dnia 27 września 1989 r. w sprawie 9/88, Rec. s. 2989.

V – Stanowiska stron

29. A. Salemink utrzymuje, że znajduje zastosowanie prawo niderlandzkie, twierdząc, że jego sytuacja jest porównywalna z sytuacją osób pływających na statku niderlandzkim, które są objęte obowiązkowym niderlandzkim zabezpieczeniem społecznym.

30. Natomiast UWV, rządy hiszpański, grecki i niderlandzki, jak również Komisja odnoszą się do kwestii właściwego reżimu prawnego w odniesieniu do szelfu kontynentalnego, a w szczególności do kwestii, czy działalność prowadzona na szelfie kontynentalnym powinna być uważana za działalność prowadzoną na terytorium Niderlandów.

31. UWV oraz rząd niderlandzki odrzucają to stanowisko, powołując się z jednej strony na ograniczony charakter suwerennych praw wykonywanych przed dane państwo w odniesieniu do szelfu kontynentalnego, a z drugiej strony na to, iż zasięg terytorialny rozporządzenia nr 1408/71 jest ograniczony do obszaru państw członkowskich. Obie strony postępowania podzielają również pogląd, iż w niniejszej sprawie nie można zastosować doktryny wynikającej z wyroków sprawie Weber i w sprawie Aldewereld. Ostatecznie rząd niderlandzki utrzymuje, że nawet gdyby uznać, że A. Salemink wykonywał pracę na obszarze Niderlandów, to rozporządzenie nr 1408/71 reguluje jedynie kolizję praw i wobec tego nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie przyjęły różne reżimy zabezpieczenia społecznego dla odmiennych sytuacji faktycznych. Brak jest obowiązku stosowania na szelfie kontynentalnym takich samych regulacji jak te, które znajdują zastosowanie na terytorium Niderlandów w ścisłym znaczeniu.

32. Rząd niderlandzki odrzuca również stanowisko, wedle którego regulacje prawa krajowego skutkują istnieniem pośredniej lub bezpośredniej dyskryminacji ze względu na narodowość lub utrudniają swobodny przepływ pracowników. Po pierwsze, narodowość nie jest warunkiem uzyskania dostępu do obowiązkowego zabezpieczenia, zaś tym osobom, które nie mogą z niego skorzystać, zawsze pozostaje możliwość objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem lub też, gdy tego nie chcą, mogą skorzystać z postanowień WAMN. Po drugie, prawo Unii nie nakłada obowiązku uznania prawa do zabezpieczenia obowiązkowego dla tych osób, które ani nie mieszkają, ani nie pracują w Niderlandach. W każdym wypadku nawet gdyby występowała różnica w traktowaniu, to byłaby ona uzasadniona z uwagi na charakter pracy na gazowych platformach wiertniczych, które w niektórych przypadkach są umiejscowione nawet na takich obszarach szelfu, które nie graniczą z Niderlandami. Wreszcie rząd niderlandzki zaprzecza, jakoby można było mówić o przeszkodzie w swobodnym przepływie (niezależnie od tego, iż gdyby taka przeszkoda występowała, to nadal byłaby uzasadniona), gdyż A. Salemink był poszkodowany w wyniku swoich własnych działań, miał bowiem możliwość przystąpienia do ubezpieczenia dobrowolnego.

33. Ze swojej strony, Komisja oraz rządy hiszpański i grecki utrzymują, że prawo Unii znajduje całkowicie zastosowanie do pracowników wykonujących pracę na obszarze szelfu kontynentalnego graniczącego z danym państwem członkowskim, takich jak A. Salemink.

34. Komisja wskazuje, że nawet gdyby szelf kontynentalny nie stanowił części terytorium niderlandzkiego dla celów stosowania prawa Unii, to jednak w świetle doktryny ustanowionej w wyroku w sprawie Aldewereld istnieje wystarczająco bliskie powiązanie z regulacjami prawa niderlandzkiego.

35. Rząd grecki podziela stanowisko, że w granicach wykonywania suwerennych praw w odniesieniu do szelfu kontynentalnego przez graniczące z nim państwo obszar szelfu kontynentalnego musi być traktowany dla celów właściwego prawa, tak samo jak terytorium tego państwa.

36. Ze swojej strony rząd hiszpański podnosi, że skoro wyłączne prawa eksploatacji szelfu kontynentalnego przysługują państwu graniczącemu z szelfem, to właśnie to państwo jest właściwe we wszystkich kwestiach związanych z pracą, która może być wykonywana na tym obszarze, włącznie z kwestiami zabezpieczenia społecznego.

37. Zarówno Komisja, jak i rządy hiszpański i grecki podzielają stanowisko, iż przepisy prawa krajowego mają charakter dyskryminacyjny i stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników. W szczególności Komisja przywołuje postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które zostało wszczęte z tych względów przeciwko Niderlandom, podkreślając, że możliwość objęcia dobrowolnym zabezpieczeniem nie zmienia postaci rzeczy. Podobnie wypowiada się rząd grecki. Natomiast rząd hiszpański podnosi, że w ostateczności aby ustalić stosowanie rozporządzenia nr 1408/71, wystarczyłoby istnienie powiązania z terytorium Unii, a w ocenie rządu hiszpańskiego w tym zakresie wystarczające jest to, że pracodawca A. Saleminka ma siedzibę w Niderlandach.

VI – Ocena

A – *Rozważania wstępne*

38. W mojej ocenie niniejsza sprawa może być rozpatrywana w dwojakim ujęciu. Z jednej strony możliwe jest przyjęcie koncepcji, którą moglibyśmy zakwalifikować jako „kontynuację". W takim ujęciu zostałaby całkowicie pominięta problematyka dotycząca związku szelfu kontynentalnego z „terytorium" państwa członkowskiego, i co za tym idzie, z terytorium Unii. W ramach owej koncepcji skupilibyśmy się wyłącznie na tym, że praca wykonywana przez A. Saleminka wykazuje szczególne powiązanie z ustawodawstwem Niderlandów.

39. Z tej perspektywy jednoznaczne orzecznictwo wynikające ze sprawy Prodest i sprawy Aldewereld uzasadniałoby w wystarczający sposób udzielenie sądowi krajowemu odpowiedzi w ten sposób, że w przypadku stosunku pracy z przedsiębiorstwem mającym siedzibę w danym państwie członkowskim dla celów stosowania rozporządzenia nr 1408/71 nie ma znaczenia, iż praca jest rzeczywiście wykonywana poza terytorium tego państwa członkowskiego. Zgodnie z tą linią orzecznictwa, potwierdzoną w wyroku sprawach połączonych Habelt [10], występowanie dostatecznie ścisłego związku pomiędzy stosunkiem pracy a prawem państwa członkowskiego jest wystarczające, aby znalazły zastosowanie przepisy prawa Unii w dziedzinie pracowniczej.

40. W takim ujęciu niniejszej sprawy chodziłoby zatem o ustalenie, czy w świetle przywołanego orzecznictwa stosunek pracy, który wiąże A. Saleminka z jego pracodawcą, rzeczywiście charakteryzuje się takim stopniem powiązania z Niderlandami – co wydaje się bezsprzecznie występować – że wymóg, by A. Salemink również miał miejsce zamieszkania w Niderlandach dla celów dostępu do obowiązkowego zabezpieczenia społecznego, w rzeczywistości stanowi ograniczenie przysługującej mu swobody przepływu pracowników.

41. Alternatywnie, w ramach drugiego ujęcia niniejszej sprawy, wskazanego w stanowiskach stron niniejszego postępowania, należałoby podejść do rozpatrywanego problemu raczej bezpośrednio z perspektywy „terytorialnego charakteru" szelfu kontynentalnego. Można powiedzieć, że byłoby to podejście o bardziej innowacyjnym charakterze. Jednakże, jak to zostanie przeze mnie wywiedzione poniżej, ten innowacyjny charakter występuje jedynie pozornie, gdyż w ramach takiego podejścia chodziłoby o pewnego rodzaju usystematyzowanie i ujednolicenie dotychczasowych rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie różnych kwestii związanych z definiowaniem zakresu stosowania przepisów prawa Unii.

42. W moim rozumieniu orzecznictwo, do którego się odniosłem, nie wymaga szczególnych rozważań z mojej strony. Niemniej jednak w ramach niniejszej sprawy Trybunał Sprawiedliwości może rozważyć możliwość dokonania rozwoju orzecznictwa w odniesieniu do tak istotnej kwestii jaką jest zakres „terytorialny" wykonywania uprawnień. Przedstawione przeze mnie poniżej rozważania należy zatem odczytywać w kontekście osiągnięcia powyższego celu.

10 — Wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawach połączonych C-396/05, C-419/05 i C-450/05, Zb. Orz. s. I-11895, pkt 122.

B – *Prawo międzynarodowe jako punkt wyjścia: wykonywanie suwerennych praw przez państwa w odniesieniu do szelfu kontynentalnego*

43. Prawo Unii stosuje się do państw członkowskich (art. 52 ust. 1 TUE), których obszar stanowi „terytorialny zakres stosowania traktatów” [11]. Nie istnieje jednak samodzielna lub autonomiczna definicja „terytorium Unii” [12], lecz stanowi ono połączenie wszystkich terytoriów państw członkowskich. Ustalenie fizycznych granic obszarów poddanych suwerennym prawom danego państwa może być dokonane jedynie w ramach prawa międzynarodowego na podstawie stosownych traktatów o wyznaczeniu granic [13].

44. Jako fizyczny obszar poddany suwerenności danego państwa pojęcie terytorium obejmuje zarówno obszar terytorialny w ścisłym znaczeniu, jak i obszar powietrzny i wody terytorialne. W każdym wypadku mamy do czynienia z wykonywaniem wyłącznej suwerenności danego państwa uznanej przez prawo międzynarodowe. Jednakże nie wyczerpuje to obszaru wykonywania uprawnień suwerennych przez dane państwo, gdyż prawo międzynarodowe uznaje także istnienie uprawnień państwowych o charakterze ekstraterytorialnym [14].

45. Podobnie jak zakres wykonywania suwerenności danego państwa nie pokrywa się ściśle i koniecznie z granicami jego terytorium, tak uprawnienia danego państwa będącego skutkiem jego suwerenności nie zawsze mają charakter wyłączny i pełny, które to cechy charakteryzują wykonywanie suwerennego władztwa. Wręcz przeciwnie, w wyniku stopniowego poddawania wspólnoty międzynarodowej określonym regułom prawnym wykonywanie suwerenności jest poddane określonemu stopniowaniu w zakresie jego intensywności. Im słabszy związek z podstawą terytorialną danego państwa, tym wykonywanie uprawnień jest mniej intensywne.

46. Co się tyczy w szczególności morza jako obszaru wykonywania suwerenności prawo międzynarodowe nie przyznaje państwom pełni *władzy* uznanej na obszarze terytorialnym w ścisłym znaczeniu. Nie dzieje się tak nawet na obszarze „morza terytorialnego” [15], na którym „[s]uwerenność […] jest wykonywana zgodnie z niniejszą konwencją oraz innymi normami prawa międzynarodowego” zgodnie z postanowieniem art. 2 ust. 3 KNZPM i gdzie należy w szczególności przestrzegać prawa nieszkodliwego przepływu statków wszystkich państw (art. 17 KNZPM), co skutkuje ograniczeniem zasady jurysdykcji przybrzeżnego państwa, które to ograniczenie zostało uznane przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 24 listopada 1992 r. [16].

47. Jeżeli suwerenność państwa wobec morza terytorialnego jest przedmiotem wskazanych powyżej ograniczeń, wykonywanie *imperium* charakteryzujące suwerenne państwo ulega osłabieniu w miarę oddalania się od tak zwanego „stałego lądu”. Jak to zostanie wyjaśnione bardziej szczegółowo poniżej, suwerenność ta ulega ograniczeniu, tak że zmienia się jedynie w wiązkę „suwerennych praw”,

11 — Zakres stosowania, który zgodnie z samym brzmieniem art. 52 ust. 2 TUE „określony jest szczegółowo w artykule 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Takie określenie nie ma istotnego znaczenia w niniejszej sprawie.

12 — K. Lenaerts, S. van Nuffel, *European Union Law*, 3rd Ed., London, Sweet & Maxwell 2011, 12-006.

13 — Zgodnie z prawem międzynarodowym granica ustanowiona w drodze traktatu „nabiera stałego charakteru, który niekoniecznie musi być podzielany przez sam traktat. Traktat może przestać obowiązywać, lecz nie wpływa to na stałość granicy” (wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 lutego 1994 r. w sprawie Jamahiriya Árabe Libia/Chad (*C.J.I. Recueil* 1994, s. 37). Stałość granic wykraczająca poza obowiązywanie traktatów, które je ustanawiają, uwypukla istotne znaczenie granic terytorialnych jako czynnika stabilizującego wspólnotę międzynarodową.

14 — Ogólnie zob. J.D. González Campos, L.I. Sánchez Rodríguez, Paz de Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª ed. revisada, Thomson-Civitas, Cizur Menor 2008.

15 — Przyległy do wybrzeża pas morza, którego szerokość nie może przekraczać 12 mil morskich, odmierzanych od linii podstawowych wytyczonych zgodnie z KNZPM (art. 2 i 3 KNZPM).

16 — Wyrok w sprawie C-286/90 Poulsen et Diva Navigation, Rec. s. I-6019, pkt 25.

wykonywanych w określonych celach w odniesieniu do szelfu kontynentalnego, ostatecznie sprowadzając się jedynie do wykonywania określonych wolności po osiągnięciu morza pełnego [17], na obszarze którego zgłaszanie roszczeń do poddania go swej suwerenności jest po prostu niezgodne z prawem [18].

48. Natomiast w odniesieniu do wyłącznej strefy ekonomicznej [19] państwo nadbrzeżne korzysta z określonych suwerennych praw określonych w art. 56 ust. 1 lit. a) KNZPM „w celu badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich pokrywających dno, a także dna morskiego i jego podziemia oraz w celu gospodarowania tymi zasobami, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji strefy, takich jak wytwarzanie energii poprzez wykorzystanie wody, prądów i wiatrów". Ponadto przysługuje mu jurysdykcja w odniesieniu do budowania i wykorzystywania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji, badań naukowych morza oraz ochrony i zachowania środowiska morskiego, pod warunkiem jednak, iż te prawa są „przewidzian[e] w odpowiednich postanowieniach niniejszej konwencji" [art. 56 ust. 1 lit. b) KNZPM]. Do powyższych praw należy także dodać „inne prawa i obowiązki przewidziane w niniejszej konwencji" [art. 56 ust. 1 lit. c) KNZPM].

49. Wreszcie w odniesieniu do szelfu kontynentalnego będącego przedmiotem naszego zainteresowania [20] państwo nadbrzeżne wykonuje suwerenne prawa wyłącznie „w celu jego badania i eksploatacji jego zasobów naturalnych" [21] (art. 77 ust. 1 KNZPM). Suwerenne prawa KNZPM określa jako „wyłączne" [22] oraz jako takie, „które, nie są uzależnione od rzeczywistego lub formalnego zawładnięcia ani od jakiegokolwiek wyraźnego oświadczenia na ten temat" (art. 77 ust. 2 KNZPM) [23]. Prawa te nie wpływają na status prawny wód pokrywających szelf ani przestrzeni powietrznej ponad tymi wodami (art. 78 ust. 1 KNZPM), a ich wykonywanie nie powinno naruszać żeglugi oraz innych praw i wolności innych państw (art. 78 ust. 2 KNZPM), w szczególności w zakresie układania kabli lub rurociągów podmorskich (art. 79 KNZPM).

50. Takie są zatem suwerenne prawa nadbrzeżnych państw członkowskich uznane przez międzynarodowe prawo morskie zgodnie z KNZPM. Do przestrzegania tej konwencji zobowiązane są zarówno Niderlandy, jak i Unia.

51. Przywołane suwerenne prawa, w charakterze tytułu prawnego do zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, uzupełniają całość uprawnień w ramach *imperium*, kwalifikującego państwa członkowskie jako podmioty prawa międzynarodowego i w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy – jako podmioty ustanawiające Unię Europejską.

17 — Wolności ustanowione w 87 KNZPM i przysługujące wszystkim państwom, zarówno nadbrzeżnym, jak i śródlądowym: „a) wolność żeglugi; b) wolność przelotu; c) wolność układania podmorskich kabli i rurociągów […]; d) wolność budowania sztucznych wysp oraz innych instalacji dozwolonych przez prawo międzynarodowe […]; e) wolność łowienia […]; f) wolność badań naukowych […]".

18 — Zgodnie z art. 89 KNZPM „[ż]adne państwo nie może w sposób ważny zgłaszać roszczeń do poddania swej suwerenności jakiejkolwiek części morza pełnego". W odniesieniu do „dn[a] mórz i oceanów oraz ich podziemi[a]" stanowiących „obszar" określony i regulowany przez KNZPM obszar ten i jego zasoby zostały uznane za wspólne dziedzictwo ludzkości (art. 136 KNZPM), przy czym żadne państwo nie może zgłaszać w tym zakresie roszczeń ani wykonywać suwerenności lub suwerennych praw (art. 137 ust. 1 KNZPM).

19 — „[Wyłączna strefa ekonomiczna] nie może sięgać dalej niż 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego" (art. 57 KNZPM).

20 — Zgodnie z art. 76 ust. 1 KNZPM „[szelf kontynentalny państwa nadbrzeżnego] obejmuje dno morskie i podziemie obszarów podmorskich, które rozciągają się poza jego morzem terytorialnym na całej długości naturalnego przedłużenia jego terytorium lądowego aż do zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego albo na odległość 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, jeżeli zewnętrzna krawędź obrzeża kontynentalnego nie sięga do tej odległości".

21 — Za takie zasoby uważa się „zasoby mineralne oraz inne nieożywione zasoby dna morskiego i jego podziemia […]" (art. 77 ust. 4 KNZPM).

22 — „[…] w tym znaczeniu, że jeżeli państwo nadbrzeżne nie prowadzi badań szelfu kontynentalnego ani nie eksploatuje jego zasobów naturalnych, nikt nie może podejmować takich działań bez wyraźnej zgody państwa nadbrzeżnego" (art. 77 ust. 2 KNZPM).

23 — Jak stwierdził to Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, są to prawa, które istnieją ipso facto i ab initio w ramach suwerennych praw danego państwa i jako ich rozszerzenie celem badania dna morskiego i eksploatacji jego zasobów (wyrok z dnia 20 lutego 1969 r. w sprawie szelfu kontynentalnego na Morzu Północnym, *Recueil* 1969, s. 3, pkt 19).

52. Do suwerenności jako cechy niezbędnej do wykonywania władzy publicznej na zasadzie wyłącznej i w ramach pełnej jurysdykcji należy zatem dodać, na mocy prawa międzynarodowego i w zakresie jego przepisów, „suwerenne prawa". Suwerenne prawa stanowią tytuł prawny do wykonywania władzy publicznej pod określonymi warunkami i w ograniczonym zakresie, w obszarach, w których suwerenność państwowa jest co do zasady wyłączona. Jeżeli suwerenność jest wyrazem pierwotnej władzy publicznej, uznanej i ograniczonej przez prawo międzynarodowe, to suwerenne prawa wynikają z woli wspólnoty międzynarodowej, która stanowi ich podstawę, jak również wyznacza ich treść i granicę.

53. Niemniej jednak w obu przypadkach mamy do czynienia z suwerennością w ścisłym tego słowa znaczeniu lub też z suwerennymi prawami. Skoro przysługują one danemu państwu, to wynika z nich uprawnienie do wykonywania władzy publicznej, to jest uprawnienie do ustanawiania przepisów prawnych w tych dziedzinach, nad którymi rozciąga się niekwestionowana władza suwerena.

C – *Konsekwencje dla prawa Unii*

54. Jak stanowi art. 1 TUE, Unia Europejska jest wynikiem woli państw, które ustanowiły ją w celu osiągnięcia wspólnych celów poprzez przyznanie jej określonych kompetencji. Czy takie kompetencje przysługują państwom członkowskim na mocy ich suwerenności, czy też wynikają z praw suwerennych przyznanych im przez prawo międzynarodowe, pozostaje bez znaczenia dla określenia granic kompetencji Unii. Unia wykonuje wyłącznie te kompetencje, które zostały jej przyznane (art. 5 TUE), na warunkach określonych w traktatach, z uwzględnieniem treści i zasięgu tych kompetencji w takiej postaci, w jakiej przysługiwały one państwom członkowskim przed osiągnięciem porozumienia w ramach Unii.

55. Decydujące kryterium, które determinuje zakres stosowania prawa Unii, wynika zatem z zakresu kompetencji wykonywanych zgodnie z prawem przez państwa członkowskie w ramach prawa międzynarodowego. Tam, dokąd sięga wykonywanie władzy publicznej przez państwa członkowskie w dziedzinach, w których kompetencje zostały przyznane Unii, tam znajdzie zastosowanie prawo Unii, na warunkach określonych w jej prawodawstwie. Ma to miejsce niezależnie od pierwotnego tytułu prawnego przyznającego dane uprawnienie państwowe, które zostało następnie przekazane Unii Europejskiej. Zasada ta znajduje zatem zastosowanie niezależnie od tego, czy dany tytuł prawny wynika z samej suwerenności państwowej (uznanej i chronionej przez prawo międzynarodowe), czy też z suwerennych praw przyznanych przez wspólnotę międzynarodową.

56. Aby rozstrzygnąć pytanie prejudycjalne przedłożone w niniejszym postępowaniu, należy zatem odnieść się do konkretnego zbioru kompetencji rzeczywiście przyznanych Unii w przedmiotowej dziedzinie. Bez znaczenia pozostaje natomiast w tym względzie, czy te kompetencje są wykonywane na terytorium Niderlandów stricto sensu, czy też na odrębnym obszarze geograficznym w charakterze suwerennych praw. Innymi słowy, dla celów Unii „terytorium" państw członkowskich jest obszarem (niekoniecznie o charakterze terytorialnym w znaczeniu przestrzennym lub geograficznym), na którym wykonuje ona swoje kompetencje [24].

57. Podobnie, w spójny sposób, Trybunał Sprawiedliwości miał sposobność wypowiedzieć się już w przedmiocie zakresu stosowania prawa Unii, posługując się właśnie przedstawionym wyżej kryterium. W ten sposób Trybunał stwierdził, że dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [25] ma zastosowanie poza wodami terytorialnymi państw członkowskich, ponieważ wykonując przysługujące tym państwom prawa suwerenne na pewnych obszarach, są one także odpowiedzialne za zachowanie ich różnorodności biologicznej [26].

D – *Uprawnienia Niderlandów w odniesieniu do szelfu kontynentalnego*

58. W niniejszej sprawie bezsporne jest, iż gazowa platforma wiertnicza, na której pracował A. Salemink, znajduje się na obszarze szelfu kontynentalnego graniczącego z wybrzeżem Niderlandów. Nie ulega zatem wątpliwości, iż to państwo członkowskie wykonuje swoje suwerenne prawa na tym obszarze „w celu jego badania i eksploatacji jego zasobów naturalnych" (art. 77 ust. 1 KNZPM).

24 — Fakt, iż historia władzy państwowej epoki współczesnej w istocie opiera się stopniowym narzucaniu władzy terytorialnej, prowadzi do instynktownego utożsamiania zakresu wykonywania władzy państwowej z terytorium, na którym to państwo wykonuje swoją suwerenną władzę zgodnie z prawem (zob. ogólnie A.M. Hespanha, „El espacio político", w: *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1993, s. 85 i nast.). Oczywiście ten zakres ma przede wszystkim charakter terytorialny, lecz nie sprowadza się on wyłącznie do terytorium. W ramach prawa międzynarodowego władza danego państwa może w sposób zgodny z prawem wykroczyć poza jego terytorium. W taki sam sposób, lecz w kierunku przeciwnym, będące w początkowym stadium kształtowania ograniczone prawo do ingerencji w sprawy państwowe przez wspólnotę międzynarodową ze względów humanitarnych także prowadzi do kwestionowania tradycyjnej wyłączności przyznanej państwom w wykonywaniu ich uprawnień na własnym terytorium (D. Liakopoulos, *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padwa 2007). Oba te fenomeny dowodzą pewnego rozbicia związku, jaki zachodzi między terytorium jako przestrzenią fizyczną a zakresem wykonywania suwerenności, a jeszcze do niedawna związek ten był praktycznie idealny. W istocie ów związek wynika z historycznej ewolucji nowoczesnego państw, a co za tym idzie, mamy do czynienia z fenomenem bardziej przypadkowym niż koniecznym.
Ponadto, w koniecznym zakresie, suwerenność jako cecha danego prawa bezsprzecznie potrzebuje zasięgu jego wykonywania dla władzy prawnej, do której się odnosi. Władza prawna przekłada się jako taka na tworzenie norm prawnych, których skuteczność musi zależeć od możliwości narzucania nakazów przez tego, który je ustanawia. Nawet jeśli ta możliwość jest przede wszystkim skuteczna w granicach fizycznego terytorium, to nie oznacza to jednak, że nie może domagać się (i osiągnąć) pewnej skuteczności „ekstraterytorialnej". Jako wyraz „sollen" [powinności], prawo nie znajduje w „sein" [bycie] podstawy swego istnienia ani granicy roszczeń, gdyż są one z definicji zawsze idealne, lecz jedynie przedmiot zachowań, które mają być poddane regulacjom. Co za tym idzie, fakt że prawo jest skuteczne jedynie w granicach danego terytorium, nie oznacza, że jedynie na tych obszarach jest ono ważne pod względem prawnym. Nie można też zapominać, że „terytorialność nie jest szczególną częścią treści władzy państwowej, lecz jedynie warunkiem i cechą takiej władzy" (R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, Paris 1920, s. 4).
Dowodem na to, że wcześniejsze rozważania nie mają jedynie charakteru abstrakcyjnego, są trudności jakie mają państwa, by skutecznie stosować prawo krajowe w dziedzinie gier losowych wobec powstania Internetu. Do tego problemu odniósł się rzecznik generalny P. Mengozzi w swej opinii z dnia 4 marca 2010 r. przedstawionej w sprawach połączonych C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 i C-410/07 Markus Stoß, podkreślając w pkt 79 opinii, że „trudności, jakie państwo może napotkać podczas wykonywania swego zadania polegającego na zapewnieniu przestrzegania przepisów krajowych, nie są istotne dla dokonania oceny ich zgodności z prawem Unii. Ograniczenie ustanowione przez ustawodawstwo krajowe będzie samo z siebie zgodne bądź niezgodne z traktatem, a łatwość, z jaką można dopuścić się zachowania sprzecznego z tymi przepisami krajowymi, nie ma w tym zakresie znaczenia […]".

25 — Dz.U. L 206, s. 7.

26 — Wyrok z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb. Orz. 2005 s. I-9017, pkt 117. Już wcześniej Trybunał orzekł podobnie w wyroku z dnia 14 lipca 1976 r. w sprawach połączonych 3/76, 4/76 i 6/76 Kramer i in, Rec. 1976 s. 1279, pkt 30–33, podkreślając, że określona kompetencja Wspólnoty ratione materiae ulega rozszerzeniu w „takim zakresie, w jakim analogiczna kompetencja należy do państw na mocy prawa międzynarodowego" (pkt 31) w zakresie połowów na morzu pełnym. Ogólnie w sprawie prawa Unii i obszarów morskich zob. M. Michael, *L'applicabilité du Traité instituant la C.E.E. et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París 1984; M. Blanquet, N. de Grove-Valdeyron, „Zones côtières et Droit Communautaire", *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial 2001, s. 53–84. W szczególności zob. także H.D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden 2002; D. Czybulka, „Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel", *Natur und Recht* (2008) 30, s. 304–311.

59. Oczywiste jest, jak to podkreślił UWV w ust. 13 swych uwag, że prawo międzynarodowe przyznaje państwom nadbrzeżnym jedynie jurysdykcję czy też suwerenność „funkcjonalną" w odniesieniu do szelfu kontynentalnego, nie czyniąc z niego integralnej części terytorium tego państwa. Ta okoliczność pozostaje jednak bez znaczenia, gdyż istotny jest z jednej strony zakres kompetencji przyznanych państwu nadbrzeżnemu, a z drugiej strony stopień, w jakim wykonywanie tych kompetencji zostało przekazane Unii Europejskiej.

60. Prawo do eksploatacji zasobów na szelfie kontynentalnym obejmuje wyłączne kompetencje do przedsięwzięcia działalności mającej na celu wykorzystanie bogactw tego obszaru poprzez zatrudnienie siły roboczej, która musi podlegać przepisom prawa pracy państwa nadbrzeżnego.

61. W tym konkretnym wymiarze oznacza to, że dla celów wykonywania swych uprawnień w dziedzinie stosunków pracowniczych, państwo nadbrzeżne legitymuje się co do zasady takim samym tytułem suwerenności jak ten, który pozwala temu państwu regulować takie stosunki na jego terytorium.

E – *Możliwe stosowanie wielu reżimów zabezpieczenia społecznego i ich uzasadnienie*

62. W pkt 22 swoich uwag na piśmie rząd niderlandzki przyznał, że począwszy od 1990 r. na szelfie kontynentalnym znajduje zastosowanie Wet minimumloon en minimumvakantiebijslang (ustawa w sprawie wynagrodzenia i minimalnego urlopu), jak również określone ustawy podatkowe, zaś od 2007 r. stosuje się na tym obszarze Arbeidstijdenwet (ustawa o czasie pracy) i Arbeidsomstandighedenwet (ustawa w sprawie warunków pracy). Niemniej jednak rząd niderlandzki podniósł w pkt 23 swych uwag, że KNZPM nie wymaga od państw członkowskich stosowania takiego samego systemu zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracy wykonywanej na szelfie kontynentalnym jak system obowiązujący w stosunku do pracy wykonywanej na jego terytorium stricto sensu.

63. Istotnym pytaniem jest zatem to, czy państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu zakresu suwerennych praw, z jakich korzystają na szelfie kontynentalnym, w takim znaczeniu, iż mogą zgodnie z prawem wykonywać nadany im zakres władzy publicznej w sposób selektywny. Innymi słowy chodzi o ustalenie, czy państwa członkowskie mogą stosować w tej samej dziedzinie odrębne reżimy prawne w zależności do tego, czy wykonywana władza publiczna wywodzi się z pierwotnej suwerenności danego państwa, czy też z suwerennego prawa przyznanego przez prawo międzynarodowe.

64. Można zaakceptować stanowisko rządu niderlandzkiego, iż KNZPM nie wymaga, by państwa stosowały do pracowników zatrudnionych na obszarze szelfu kontynentalnego określony reżim zabezpieczenia społecznego. W istocie konwencja nie nakłada żadnych obowiązków na państwa w zakresie regulacji prawa materialnego, które wynikałoby z wykonywania przyznanych im suwerennych praw, lecz ustanawia jedynie tytuł prawny legitymizujący wykonywanie tych praw. Warunki dotyczące treści owych praw muszą zatem wynikać z ustawodawstwa samego państwa nadbrzeżnego, a także z prawa Unii, w sytuacji gdy państwo przyznało prawu Unii odpowiednie kompetencje do stanowienia takich norm.

65. Co za tym idzie, należy stwierdzić, iż rozróżnianie pochodzenia tytułu prawnego legitymizującego wykonywanie władzy publicznej przez państwo członkowskie w dziedzinie stosunków pracy nie uzasadnia samo w sobie różnic co do treści występujących w regulacjach prawnych dotyczących takich stosunków. Z tych względów, dla celów stanowienia przepisów prawnych w dziedzinie stosunków pracowniczych w pełnym zakresie, obszary geograficzne, na których państwa członkowskie wykonują zgodnie z prawem suwerenne prawa, stanowią z punktu widzenia Unii „terytorium" tych państw.

66. Odrębną kwestią pozostaje to, czy z uwagi na charakterystyczne cechy pracy wykonywanej na szelfie kontynentalnym przepisy prawa pracy stosowane przez państwo nadbrzeżne mogą dopuszczać pewne warianty lub zmiany w stosunku do ogólnego reżimu obowiązującego w odniesieniu do pracy wykonywanej na terytorium tego państwa w ścisłym znaczeniu, a w szczególności to, czy takie zmiany mogą dotyczyć zakresu zabezpieczenia społecznego pracowników, co jest istotne w niniejszej sprawie. Jednakże ustanowienie takich zmian lub wariantów nie może być konsekwencją różnego zakresu wykonywanej kompetencji państwa lub innymi słowy – różnicy jakościowej w charakterze uprawnienia państwa do regulowania stosunków pracowniczych. Takie uprawnienie będzie mieć zawsze i jedynie charakter uprawnienia wyłącznego przysługującego władzy publicznej danego państwa.

67. Inaczej rzecz ujmując: różnica może odpowiednio wynikać z charakteru wykonywanej pracy, rozpatrywanej jako taka, nie zaś z zakresu suwerenności w wykonywaniu uprawnień przez właściwe państwo członkowskie.

F – *Prawo niderlandzkie jako właściwe prawo krajowe znajdujące zastosowanie na obszarze szelfu kontynentalnego graniczącego z wybrzeżem Niderlandów. Konsekwencje zastosowania prawa Unii*

68. Rząd niderlandzki słusznie twierdzi, że rozporządzenie nr 1408/71 reguluje jedynie reguły kolizyjne w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, nie narzucając określonego zakresu ochrony przyznawanej pracownikom, gdyż ta materia należy do kompetencji państw członkowskich.

69. Istotnie, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że jedynym celem przepisów art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 jest „ustalenie, jakie ustawodawstwo ma zastosowanie do osób znajdujących się w jednej z sytuacji wymienionych w lit. a)–f). Ich celem nie jest ustalenie warunków, od których zależy istnienie uprawnienia lub obowiązku przystąpienia do systemu zabezpieczenia społecznego lub do takiego czy innego działu tego systemu. Ustalenie tych warunków, włączając w to warunki dotyczące wygaśnięcia ubezpieczenia, należy do krajowego ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego”[27].

70. W niniejszej sprawie, jak to wskazałem powyżej, art. 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 wyznaczałby jako znajdujące zastosowanie do przedmiotowego stanu faktycznego prawo niderlandzkie, gdyż A. Salemink był „zatrudniony na terytorium” tego państwa członkowskiego, nawet jeżeli zamieszkiwał na terytorium innego państwa członkowskiego. Terytorium, na którym pracownik był „zatrudniony”, stanowił szelf kontynentalny graniczący z Niderlandami. Ze względu na to, iż szelf jest objęty przestrzennym zakresem wykonywania niderlandzkiej władzy publicznej w ramach prawa międzynarodowego, to w tym znaczeniu stanowi on dla celów niniejszej sprawy terytorium państwa członkowskiego i w konsekwencji terytorium Unii. Innymi słowy – jest obszarem, na którym znajduje zastosowanie prawo wspólnotowe w wykonaniu kompetencji, które zostały temu prawu przyznane przez traktaty.

71. Prawdą jest, jak wskazał rząd niderlandzki, że do państw członkowskich należy ustalenie zakresu ochrony zapewnianej pracownikom. Niemniej jednak margines uznania pozostawiony państwom członkowskim przy ustanawianiu właściwego reżimu zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczony. Pierwsze zasadnicze ograniczenie wynika ze swobody przepływu pracowników zagwarantowanej przez art. 45 TFUE. W świetle tego postanowienia należy interpretować przepisy rozporządzenia nr 1408/71 (wyrok w sprawie Sociale Verzekeringsbank przeciwko de Wit)[28]. Inaczej rzecz ujmując, za zgodne z prawem i dopuszczalne na mocy prawa Unii należy uznać tylko takie różnice w reżimach zabezpieczenia społecznego pracowników, które nie zakłócają swobody ich przepływu.

27 — Wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-227/03 van Pommeren-Bourgondiën, Zb. Orz. s. I-6101, pkt 33.

28 — Wyrok z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-282/91, Rec. s. I-1221, pkt 16.

72. Zarówno rząd niderlandzki, jak i UWV powoływały się na szczególne cechy stosunku pracy na szelfie kontynentalnym celem uzasadnienia różnicy w traktowaniu osób niezamieszkałych w Niderlandach w porównaniu z osobami zamieszkałymi w tym państwie członkowskim. W szczególności wskazano dynamiczny charakter tych stosunków, różnorodność używanych tam umów, a nawet fakt, iż platformy wiertnicze mogą być przemieszczane i nie zawsze muszą być położone w strefach graniczących z wodami terytorialnymi.

73. Nie należy z góry odrzucać tezy, że szczególne cechy pracy wykonywanej na obszarze szelfu kontynentalnego mogą uzasadniać szczególny reżim zabezpieczenia społecznego, odmienny od reżimu obowiązującego wobec stosunków pracy na terytorium Niderlandów w ścisłym znaczeniu. Niemniej jednak należy pamiętać o tym, że w niniejszej sprawie dla ustawodawcy niderlandzkiego nie był istotny rodzaj wykonywanej pracy, lecz sama przesłanka miejsca zamieszkania pracownika.

74. W istocie w rozważanym stanie faktycznym różnica w traktowaniu ustanowiona przez ustawodawcę niderlandzkiego jest związana tylko i wyłącznie z przesłanką miejsca zamieszkania. Wśród wszystkich pracowników wykonujących pracę na obszarze szelfu kontynentalnego podział na tych, którzy są objęci ogólnym reżimem i co za tym idzie, korzystają z obowiązkowego zabezpieczenia społecznego, i na tych, którzy mają jako alternatywę objęcie ubezpieczeniem dobrowolnym lub ewentualnie korzystanie z określonych świadczeń dodatkowych, jest zdeterminowany przez przesłankę miejsca zamieszkania w Niderlandach albo w innym państwie członkowskim, nawet wówczas, gdy w obu przypadkach pracownicy wykonują pracę na rzecz pracodawców mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w Niderlandach.

75. Dochodząc do tego punktu, należy wskazać, iż przedmiotowa różnica w traktowaniu nie pozostaje bez znaczenia dla zainteresowanych pracowników, chociażby z tego względu, że zarządzanie zabezpieczeniem obowiązkowym zawsze leży po stronie pracodawcy, podczas gdy pracownik musi sam zajmować się zawarciem umowy ubezpieczenia dobrowolnego i jej utrzymywaniem, w związku z czym jest on za nią indywidualnie odpowiedzialny. Jak wynika z okoliczności niniejszej sprawy, może to prowadzić do sytuacji, które w szczególny sposób naruszają interesy pracownika i które niekoniecznie muszą wynikać z działań, za które ponosi on odpowiedzialność. Przy założeniu słabszej pozycji pracownika w stosunkach pracy nie powinno to pozostawać obojętne dla władzy publicznej. Nie jest to także obojętne z punktu widzenia prawa Unii, jeżeli mniej korzystna sytuacja w ostateczności wynika z różnicy w traktowaniu wyłącznie względem tych, którzy nie zamieszkują na terytorium danego państwa członkowskiego w ścisłym znaczeniu.

76. Podsumowując, ustawodawca niderlandzki, aczkolwiek działając w bardzo szczególnym obszarze, posłużył się różnicującą przesłanką, która a priori budzi wątpliwości z punktu widzenia swobody przepływu pracowników[29]. Ponadto dokonał on owego rozróżnienia w takim kontekście normatywnym, w ramach którego prawo krajowe stanowi, że praca wykonywana na rzecz przedsiębiorstw wydobywczych na Morzu Północnym jest wykonywana na terytorium Niderlandów, bowiem zastosowane ma niderlandzkie prawo w dziedzinie umów o pracę (art. 2 WAMN). W istocie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której powiązanie stosunku pracy z prawem niderlandzkim jest szczególnie istotne. Tym samym brak jest uzasadnienia dla narzucenia dodatkowej przesłanki w postaci miejsca zamieszkania pracownika, gdyż taka przesłanka stanowi przeszkodę w swobodzie przepływu pracowników na terytorium Unii.

29 — Wątpliwa przesłanka, do której odniosłem się również, aczkolwiek w innym kontekście, w opinii przedstawionej przeze mnie w sprawie C-503/09 Stewart (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r.), Zb. Orz. s. I-6497, pkt 36, która jednak ma także istotne znaczenie w niniejszej sprawie, choć A. Salemink ma obywatelstwo niderlandzkie. Nie ulega wątpliwości, iż przepisy prawa krajowego przywołane przez Rechtbank Amsterdam dotykają przede wszystkim pracowników zagranicznych. Jak to wskazała Komisja, skutek ten jest na tyle istotny, że w chwili obecnej toczy się postępowanie przeciwko Niderlandom na podstawie art. 258 TFUE (sprawa C-141/10) w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom tego państwa wobec Unii poprzez odmowę przyznania określonych świadczeń z zabezpieczenia społecznego obywatelom pochodzącym z innym państw członkowskich, którzy, tak jak A. Salemink, pracują na platformach wiertniczych położonych na niderlandzkim szelfie kontynentalnym i nie zamieszkują w Niderlandach.

77. W mojej ocenie omawiany stosunek pracy nie tylko wykazuje wystarczająco ścisłe powiązanie – w rozumieniu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości w przypadkach pracy wykonywanej zagranicą na rzecz pracodawców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim [30] – lecz nawet powiązanie to można zakwalifikować jako szczególnie ścisłe, biorąc pod uwagę występujące w niniejszej sprawie funkcjonalne utożsamienie obszaru szelfu kontynentalnego z terytorium państwa członkowskiego. Jeśli postrzegać terytorium jako zakres przestrzenny wykonywania suwerennej władzy przez państwo w drodze kompetencji przysługujących mu na mocy prawa międzynarodowego, szelf kontynentalny graniczący z wybrzeżem tego państwa stanowić będzie terytorium państwa członkowskiego we wskazanym powyżej znaczeniu. Inaczej rzecz ujmując, stanowi on obszar, na którym państwo wykonuje swoje wyłączne uprawnienia w odniesieniu do – w niniejszej sprawie – stosunków pracowniczych zawieranych w celu eksploatacji ekonomicznej szelfu kontynentalnego. Jako „terytorium" państwowe w tym właśnie znaczeniu, stanowi także „terytorium" Unii dla celów stosowania prawa Unii.

78. Z uwagi na tę współzależność w mojej ocenie nie pozostaje nic innego jak tylko zastosować utrwalone orzecznictwo związane z rozporządzeniem nr 1408/71. Tym samym w świetle wyroku z dnia 3 marca 1990 r. w sprawie Kits van Heijningen [31] należy przypomnieć, że ustanawiając przesłanki warunkujące prawo do przystąpienia do reżimu zabezpieczenia społecznego, państwa członkowskie nie mogą przewidywać, że odpowiednie przepisy „nie znajdują zastosowania do osób, do których należy je zastosować […] zgodnie z rozporządzeniem nr 1408/71".

79. We wskazanym wyroku stwierdzono, że „art. 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 przewiduje w sposób wyraźny, że osoba wykonująca pracę na terytorium jednego państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego. Przepis ten byłby całkowicie pozbawiony skuteczności, gdyby względem osób wskazanych w art. 13 ust. 2 lit. a) można było powołać się na przesłankę miejsca zamieszkania narzuconą przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, na którego terytorium jest wykonywana praca, warunkującą dostęp do reżimu zabezpieczenia społecznego. W odniesieniu do takich osób przepis art. 13 ust. 2 lit. a) wywiera skutek zastąpienia przesłanki miejsca zamieszkania przez przesłankę wykonywania pracy na terytorium właściwego państwa członkowskiego".

VII – Wnioski

80. Mając na względzie powyższe rozważania, zwracam się do Trybunału z propozycją, aby udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przedłożone przez Rechtbank Amsterdam:

Przepisy prawa Wspólnoty Europejskiej, które mają na celu urzeczywistnienie swobodnego przepływu pracowników, w szczególności przepisy zawarte w tytułach I i II rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 39 WE i 299 WE (obecnie art. 45 TFUE i art. 52 TUE w związku z art. 355 TFUE) stoją na przeszkodzie temu, by pracownik, który jest zatrudniony poza ściśle rozumianym terytorium Niderlandów, na stałej konstrukcji umieszczonej na niderlandzkiej części szelfu kontynentalnego, przez pracodawcę mającego siedzibę w Niderlandach, nie był ubezpieczony w ramach krajowego obowiązkowego ubezpieczenia pracowników jedynie z tego powodu, że nie mieszka on w Niderlandach, lecz w innym państwie członkowskim, nawet jeśli oferuje mu się możliwość dobrowolnego ubezpieczenia.

30 — Wśród innych orzeczeń zob. ww. w przypisie 10 wyrok w sprawach połączonych Habelt, pkt 122.

31 — Wyrok w sprawie C-2/89, Rec. s. I-1755, pkt 20, 21.